



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Nytænkning i byplanlægningen

*Frederikshavns forvandling*

Therkildsen, Hans Peter

*Publication date:*  
2007

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Therkildsen, H. P. (2007). *Nytænkning i byplanlægningen: Frederikshavns forvandling*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. ISP-Skriftserie Nr. 320

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

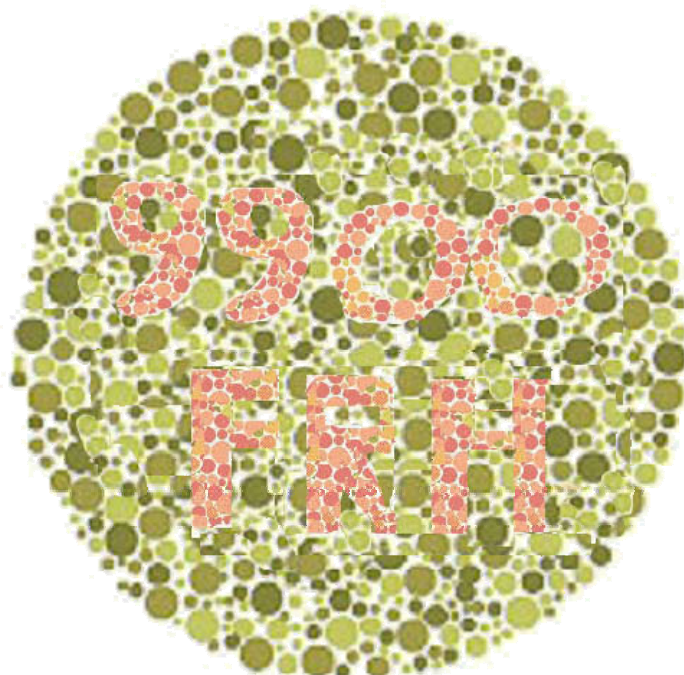
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# NYTÆNKNING I BYPLANLÆGNINGEN

- Frederikshavns forvandling



**Hans Peter Therkildsen**

**Institut for Samfundsudvikling og Planlægning**

**Aalborg Universitet**

ISBN: 978-87-91830-11-2

Nytænkning i byplanlægningen

- Frederikshavns forvandling

Udgivet oktober 2007 af

Aalborg Universitet

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Fibigerstræde 11-13

9220 Aalborg Øst

ISBN: 978-87-91830-11-2

ISSN: 1397-3169

Skriftserienr.: 320

# **NYTÆNKNING I BYPLANLÆGNINGEN**

**- Frederikshavns forvandling**

**Hans Peter Therkildsen**

## Synopsis

Denne rapport omhandler aktuelle forandringsprocesser i kommunernes byplanlægning og hvordan disse nye strømninger kan forklares i forhold til generelle samfundstendenser. Rapportens konklusioner bygger primært på empiri indsamlet i Frederikshavn. Det har ledt frem til følgende forståelse af forandringerne i Frederikshavns planlægning. Nytænkningen i planlægningen er i vid udstrækning et udtryk for generelle tendenser til et skifte fra government til governance i et fragmenteret, differentieret og komplekst samfund. Frederikshavn har dog i praksis udviklet sin egen innovative tilgang til planlægningen, hvor helhedsplaner er afløst af løbende scenariediskussioner og fokus på processer, hvor målet er afklaring af udfordringer og ambitioner. I den konkrete udførelse af planlægningen benyttes projektorienteret planlægning samt selektiv og strategisk involvering af aktører.

Indledningsvis i rapporten påvises der en række tegn på forandring og nytænkning i såvel det formelle plansystem som i kommunernes praksis. Det leder frem til formuleringen af den endelige problemstilling, der består af de to hovedspørgsmål: 1. Hvilke forandringsprocesser kan identificeres i kommunernes byplanlægning og hvordan udmønter det sig i konkrete planer og planprocesser? 2. Hvad er forandringsprocesserne i kommunernes byplanlægning et udtryk for?

Problemformulering søges besvaret ved hjælp af et casestudie af Frederikshavn, der befinder sig i en forvandlingsproces "Fra værftsby til værtsby". Derfor er byen relevant at beskæftige sig med i et forandringsperspektiv. Casestudiet består af tre dele, hvor den første del er deskriptiv og redegør for historiske og strukturelle forhold i Frederikshavn. Den anden del indeholder projektets empiri, der er indsamlet gennem syv interviews af centrale aktører i Frederikshavn Kommune. I den tredje del af analysen kobles resultaterne fra empiridelen med teoretiske forklaringer og fortolkninger.

## Abstract

This report explores current processes of change in local governments approach to urban planning and how these trends can be explained in relation to general developments of society. The findings of this report are mainly developed from empirical research in the Danish town Frederikshavn. This approach developed the following understanding of changes in the planning of Frederikshavn. The innovations in urban planning are to a large degree to be understood in the context of general change from government to governance in a fragmented, differentiated and complex society. However, Frederikshavn has managed to develop its own variety of innovative approach to urban planning where holistic plans are replaced with on-going scenario discussions and focus on processes in which the target is clarification of challenges and ambitions. The specific planning practices involve project planning combined with highly selective and strategic use of participation.

Initially this report demonstrates an array of changes and innovative initiatives in the formal planning system as well as in the planning practice of local governments. This leads to formulating the central problem which consists of two main questions: What processes of change can be identified in urban planning of local governments and how do they result in concrete plans and planning processes? 2. What do the processes of change in urban planning of local governments reflect?

Answers to the questions are found through a case study of Frederikshavn which is currently experiencing a development "from ship yard city to host city". The Case study is divided into three parts. The first part is a descriptive analysis that addresses the historical and structural aspects in Frederikshavn. The second part is the main empirical analysis built on data collected from seven interviews of important players in Frederikshavn. In the third part of the analysis the results derived from the empirical analysis are linked and compared to theoretical explanations and interpretations.



## Forord

Denne specialerapport er udarbejdet som evalueringsgrundlag på landinspektøruddannelsens 10. semester ved Aalborg Universitet. Dermed er rapporten primært stilet mod vejleder og censor, men det kan ikke udelukkes, at rapportens indhold kan være relevant for andre med interesse i de planlægningsmæssige problemstillinger, der bliver behandlet.

Rapporten omhandler aktuelle forandringer og nyskabelser i kommunernes byplanlægning. Til at belyse emnet er der benyttet et omfattende casestudie af Frederikshavn Kommunes forvandling "Fra værftsby til værtsby". I den forbindelse vil jeg benytte lejligheden til at udtrykke dyb taknemmelighed over, at alle de personer, jeg ønskede at interviewe, velvilligt stillede op og bidrog med afgørende information til casestudiets samlede resultat. De interviewede personer, som jeg hermed takker, er:

- Bente Jochumsen, Planlægger i Frederikshavn Kommune
- Kaj Christiansen, Formand for Erhvervsrådet i Frederikshavn Kommune
- Michael Jentsch, Teknisk direktør i Frederikshavn Kommune
- John Christensen, Formand for Plan- og Miljøudvalget i Frederikshavn Kommune
- Erik Sørensen, Borgmester i Frederikshavn Kommune
- Casper Sørensen, Direktør i kommunikationsvirksomheden Tankegang
- Ole Riber Christensen, Aktiv borger i planlægningsdebatten i Frederikshavn
- Jens Petersen, Aktiv borger i planlægningsdebatten i Frederikshavn

En særlig tak til Bente Jochumsen som har været min imødekommende kontaktperson i Frederikshavn Kommune og også tak til Lene Morthensen, som har været behjælpelig med fremskaffelsen af dokumenter.

I forbindelse med læsning af rapporten gøres der opmærksom på, at kildehenvisninger er anført i overensstemmelse med APA-metoden, og der forefindes en udførlig kildeliste bagest i rapporten. Fodnoter forekommer udelukkende som forklarende og de forefindes nederst på de pågældende sider. Citater angives i kursiv og egne tilføjelser er sat i kantet parentes.

Af hensyn til interviewpersonerne vil jeg gøre opmærksom på, at gengivelse fra denne rapport ikke må finde sted uden forfatterens tilladelse.



## Indholdsfortegnelse

## Indholdsfortegnelse

1 Indledning	11
2 Forandringer i planlægningen	17
2.1 Formelle forandringer i planlægningen	17
2.2 Planpraksis i forandring	22
2.3 Planlægning og samfundsmæssige forandringer	26
3 Problemformulering	35
4 Metode	41
4.1 Metodologiske retningslinjer	42
4.2 Casestudiemetode og casevalg	47
4.3 Projektstruktur	50
5 Deskriptiv analyse	55
5.1 Fakta om Frederikshavn	55
5.2 Krisen	60
5.3 Politik og planlægning	62
5.4 Inddragelse af interessenter og borgere	69
5.5 Fysiske fyrtårnsprojekter	71
5.6 Kulturtiltag	73
5.7 Tidslinje	74
6 Casens egen forklaring	79
6.1 Katastrofen	80
6.2 Frugtbar panik	83
6.3 Identitet og image	87
6.4 Organisatoriske forandringer	94
6.5 Involvering og netværk	101
6.6 Spotlightplanlægning	110
6.7 Dynamik og strategi	117
7 Teoretisk fortolkning	129
7.1 Den nye byplanlægning	129
8 Konklusion	145
8.1 Resultater	145
8.2 Vurdering	148
Kildeliste	153
Appendiks	163

# Kapitel 1

# Indledning

## Indledning

## 1 Indledning

Samfundet er ikke statisk. Derfor kan den planlægning, der foretages i forbindelse med samfundsudviklingen, heller ikke tillade sig at stå stille. Men hvad skal styre hvad? Er det samfundsudviklingen som skal være bestemmende for, hvordan planlægningen skal udformes, eller er det planlægningen, der skal lede samfundet i en given retning? Der er naturligvis ikke noget entydigt enten-eller-svar på sådan et spørgsmål, men forskellige opfattelser kan hælde mere eller mindre til den ene eller den anden side. Der er nok ikke mange, der tror på, at planlægningen kan skabe en bestemt samfundsudvikling eller styre den fuldstændigt. På den anden side er det omsonst at planlægge, hvis der ikke er tillid til, at der stadig er samfundsforhold, hvor planlægningen har en gavnlig virkning. Under alle omstændigheder er det en kendsgerning, at planlægningen og samfundet står i et gensidigt afhængighedsforhold, men hvis der bliver for stor afstand mellem de to, fungerer planlægningen ikke optimalt. Derfor er det altid interessant at undersøge, hvilke nye strømninger og tiltag, der er i spil i planlægningsverdenen. Der er nogle forhold i tiden, der bevirker, at det er særligt interessant at følge, hvilke forandringer og nyskabelser der foregår i disse år.

Det er ikke hver dag, at det danske plansystem bliver ændret, og det er en sjælden begivenhed, at en ny lovpligtig plantype indføres. Dog er den kommunale planstrategi og senest den regionale udviklingsplan blevet føjet til planhierarkiet inden for en relativt kort årrække. Dermed kan man måske forvente, at plansystemet i fremtiden vil blive revideret oftere, end det har været tilfældet hidtil. Det er dog ikke en problemstilling, som dette projekt direkte vil beskæftige sig med. Det er alligevel relevant at fokusere på de nye plantyper, fordi de signalerer forandringer i planlægningen. Den kommunale planstrategi er stadig et forholdsvist nyt instrument for kommunerne og de første regionale udviklingsplaner er i øjeblikket under udarbejdelse. Selv om de nye plantyper er defineret i lovgivningen kan de ikke for alvor bedømmes, før de har fundet sin endelige form og anvendelse i praksis. Med indførelsen af nye plantyper og justeringer af det samlede plansystem er der således opbrud og forandring i de formelle rammer for planlægningen. En sådan proces skaber nye rum til ændret praksis i planlægningen og det kan derfor være interessant at se på, hvordan aktørerne i planlægningen håndterer denne åbning for nytænkning og redefinering af planmetoder.

Det er ikke kun det formelle plansystem, der bringer noget nyt ind i planlægningen. Store projekter som "Fornyelse af planlægningen" og "Plan09" har også bragt behovet for nyskabelser i planlægningen og plankulturen højt op på dagsordenen.

I dette projekt ligger fokus dog ikke på, hvordan de overordnede rammer påvirker planlægningen, og der spekuleres ikke i, om plantyperne er gode eller dårlige. Derimod udgøres det primære interessefelt af, hvad der sker i praksis. Hvilke nye strømninger præger planlægningen og er de en del af en bestemt udvikling?

At der sker noget i kommunerne er tydeligt at registrere. Horsens er blevet kendt på sine store koncertarrangementer med internationale rockstjerner. I Frederikshavn planter de palmer på stranden og får besøg af Bill Clinton. I flere mellemstore provinsbyer bygges der markante højhuse på centrale steder i byen. Hvorfor er der pludselig en opblomstring af sådanne opmærksomhedsskabende tiltag, og hvad er planlægningens rolle i den forbindelse? Alene fremkomsten af disse tiltag peger på, at kommunen ikke længere kun er optaget af borgernes levevilkår i form af infrastruktur og sociale foranstaltninger, men nu indtager en langt bredere rolle. Dvs. at kommunernes arbejdsopgaver i planlægningen også ændrer sig. Forandringerne tyder også på en ændret byforståelse, hvor byen skal byde på kulturelle tilbud, der tiltrækker opmærksomhed og eventuelt nye borgere til området.

Steen Hildebrandt (2004, s. 19) beskriver i Byplan den udfordring, byer og kommuner står overfor, således: *Innovationsevne er en vigtig nøgle til at sikre befolkningens fysiske og følelsesmæssige velstand i de kommende år, herunder evne til at være innovative med hensyn til, hvilke ledelsesformer der praktiseres i samfund og byer.*

Igennem denne indledning er der skitseret en række aspekter indenfor planlægningen. Fællesnævneren synes at være forandring og i den forbindelse plads til og krav om innovation og nytænkning i planlægning. Med udgangspunkt i den kommunale byplanlægningspraksis vil dette projekt således indebære en karakteristik af forandringer og nyskabelser i såvel byforståelsen som bystyringen. Forandringsprocesserne vil desuden blive sat i perspektiv, så der opnås en sammenkobling mellem udviklingen i planlægningen og i samfundet.





# Kapitel 2

# Forandringer i planlægningen

Forandringer i planlægningen

## 2 Forandringer i planlægningen

Der har gennem de senere år været en vedholdende debat i planlæggerkredse, om hvorvidt det danske plansystem er tidssvarende og kan håndtere virkeligheden. Omkring årtusindskiftet blev planstrategien indført i forbindelse med kommuneplanlægningen og senest har strukturreformen medført større ændringer af plansystemet. Debatten drejer sig dog ikke kun om plansystemets udformning og plantyper, men også om hvordan rammerne udnyttes af planmyndighederne og dermed plankulturen. Ellen Højgaard Jensen (2006, s. 3) definerer plankulturen i Byplan Nyt, som *de skrevne og uskrevne normer og arbejdsvaner, som politikere og embedsapparat har opbygget*. Planlægningen, og forandringer af den, kommer altså langt fra kun ovenfra, men er i vid udstrækning et produkt af, hvordan politikere og forvaltning tolker de forskellige planinstrumenter. Derfor vil en identificering af nyskabelser og forandringstendenser af planlægningen kræve en undersøgelse af både de rammesættende nyskabelser, og hvad der sker med planlægningen i praksis. Dette kapitel er en af søgning af den aktuelle planvirkelighed i Danmark og skal forstås som en baggrundsbeskrivelse, inden projektets problemstilling lægges endeligt på plads. Således belyses først de formelle forandringer, der kan påvises i planlægningen og derefter forandringer i planpraksis. Da planlægningen gerne skulle befinde sig i et nært samspil med samfundsudviklingen, vil det blive forsøgt at koble planforandringerne med større samfundstendenser.

### 2.1 Formelle forandringer i planlægningen

Som nævnt indledningsvis har det danske plansystem oplevet nogle betydelige ændringer i de senere år. Det vil dog ikke udelukkende være justeringer i Planloven, der vil blive sat fokus på i dette afsnit. Andre større projekter og regeringsudgivelser, som har betydning for planlægningen på landsplan, vil også være genstand for analyse.

I praksis har der længe været gjort brug af strategiske værktøjer i planlægningen og i foråret 2000 blev den kommunale planstrategi integreret i Planloven i forbindelse med en nytænkning af kommuneplanrevisionen. Siden har strukturreformen medført en større ændring af Planloven, hvor den regionale udviklingsplan er blevet en del af det etablerede plansystem. Denne plantype er udtryk for et markant skift i den regionale planlægning, der tidligere var koncentreret om arealregulering i de amtslige regionplaner. Der var ganske vist mulighed for at benytte regionplanen strategisk i redegørelsesdelen, men det ændrer ikke på, at den regionale udviklingsplan er en helt ny plantype og udtryk for en ændret holdning til, hvordan regional planlægning skal gribes an.

Med disse ændringer i planloven er der altså tale om en øget brug af strategiske tankegange i planlægningen. Denne udvikling skal ses i lyset af, at planer ofte opfattes som en forhindring for fremskridt, hvilket i høj grad hænger sammen med hvordan planinstrumentet anvendes (Vintersborg, 2004, s. 11). De strategiske planer kan dermed ses som en del af et opgør med planers begrænsende image.

Behovet for nytænkning i planlægningen kan også aflæses i Realdania og Miljøministeriets projekt "Fornyelse af planlægningen" (Jensen, Jørgensen & Skovbro, 2006), hvis endelige konklusioner og anbefalinger blev samlet i en rapport, der udkom i 2006. Projektet havde allerede da været igennem to faser i henholdsvis 2002 og 2004, hvilket skete i et samarbejde mellem Realdania og Dansk Byplanlaboratorium. Projektet handler primært om den fysiske planlægning, og det undersøges, om der er overensstemmelse mellem samfundets forudsætninger og de eksisterende planinstrumenter. Projektets resultater og anbefalinger falder i de fire kategorier: Planredskaberne, offentlighedsreglerne, kvalitet i det bebyggede miljø og byomdannelse (Jensen et al., 2006, s. 2-4).

I behandlingen af planredskaberne bliver opblomstringen af diverse uformelle bydelsplaner diskuteret. Mange steder har kommunerne vurderet, at det er hensigtsmæssigt at benytte masterplaner for byen eller specifikke planer for havneomdannelse. Rapporten konkluderer omkring denne udvikling, at plantypen, der ofte har en strategisk karakter, fungerer bedst ved ikke at være en del af det lovfæstede planhierarki. I kraft af bydelsplanernes uformelle form udgør de et fleksibelt værktøj, som kan anvendes i en lang række forskellige sammenhænge. De kan således benyttes som dialogplaner i en debat med borgerne eller som udviklingsplaner for et specifikt område. Den formelle del af planlægningen kan derefter gennemføres ved hjælp af de traditionelle kommuneplantillæg og lokalplaner (Jensen et al., 2006, s. 23-25). Det erkendes altså fra officielt hold, at Planloven hverken kan eller skal rumme detailregulering af kommunernes anvendelse af planer i den aktuelle samfundsudvikling. Dermed vægtes muligheden for fleksibilitet og plads til nytænkning i praksis højere end fordelene ved at kunne kræve visse bydelsplaner udført.

"Fornyelse af planlægningen" tager også fat i problemstillingen omkring kommunernes forskelligartede plankultur. I dialogen med kommunerne blev det tydeligt, at forskellene i plankulturen kunne opsummeres i kommunernes egen opfattelse af deres rolle, hvor *nogle kommuner ser især sig selv som myndighed og andre sig selv som udviklingsafdelinger* (Jensen et al., 2006, s. 25). Kommunerne skal kunne påtage sig begge opgaver, men der er stort spillerum for at lægge vægtningen i den ene eller den anden ende af skalaen. Planloven åbner mulighed for udstrakt metodefrihed, og den reelle planlægning afhænger

i høj grad af de enkelte kommuners plankultur. Derfor nævner rapporten muligheden for at udveksle "best practice" eksempler, der kan fungere som vejledende retningslinjer ved forbedringer af plankulturen (Jensen et al., 2006, s. 25). I en mere broget planvirkelighed med formelle planer og et stigende antal uformelle, som tidligere beskrevet, er det naturligt at sætte fokus på plankulturen i kommunerne, da den i fremtiden bliver afgørende for hvorledes planlægningen ser ud i praksis. Diskussionen om plankultur leder hen mod Plan09 projektet, der netop beskæftiger sig med "best practice" eksempler.

Plan09-projektet er en efterfølger til "Fornyelse af planlægningen" og det er derfor igen Realdania og Miljøministeriet, der er indgået et samarbejde om at forbedre plankulturen i kommunerne. Plan09 består i at støtte og koordinere en række eksempelprojekter og derefter sørge for, at de høstede erfaringer bliver videreformidlet. Det er således op til kommunerne selv at byde ind med en konkret idé, som kan indgå i projektet. Der er tale om i alt 12 eksempelprojekter, hvoraf de fem indgik i første budrunde, der omhandler planstrategien. Målet med de fem eksempelprojekter er ifølge styregruppen for Plan09, at vise *hvordan planstrategien kan nytænkes som et strategisk redskab i kommunernes planlægning og udvikling*. Man ønsker altså en innovativ tilgang til planstrategien såvel indholdsmæssigt som til selve processen, hvilket gerne skulle komme alle landets 98 kommuner til gode igennem erfaringsudveksling. Dette fremgår også som en del af Plan09's vision, hvor man bl.a. har en målsætning om, at den kommunale planlægning skal være *præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer*.

Plan09 er således et bevidst forsøg på at påvirke plankulturen i kommuner, så den er fleksibel og nytænkende. Dermed viser Miljøministeriet og den indflydelsesrige Realdania Fond, at de mener, der er brug for nyskabelser i planlægningen og samtidig har de indflydelses på, hvilken retning udviklingen skal gå i kraft af udvælgelsen af eksempelprojekter.

Udviklingen er heller ikke uinteressant for lovgiverne, som også forsøger at påvirke landets udvikling med forskellige udmeldinger. Regeringen har f.eks. udarbejdet en globaliseringsstrategi (Regeringen, 2006), der udpeger nogle pejlemærker for Danmark i en globaliseret konkurrencesituation. Globaliseringsstrategien lægger udpræget vægt på uddannelse og videnssamfundet som Danmarks primære fortrin. Ydermere fremgår det i indledningen, at *overalt i samfundet skal vi være innovative og omsætte nytænkning til værdi* (Regeringen, 2006, s. 9). Det afspejles altså tydeligt, at regeringen anser det for særdeles betydningsfuldt, at Danmark er en nytænkende nation i alle dele af samfundet. Innovationen er dog ikke et mål i sig selv, hvilket den sidste del af citatet mere end antyder. Nye opfindelser og tiltag skal i videst mulig omfang skabe

værditilvækst i samfundet og dermed er den ønskede innovation placeret i en tydelig ramme i form af en diskurs om vækst og udvikling. Den tilgang strategien beskriver til at angribe de udfordringer, som globaliseringen medfører, er således at satse på uddannelse for at sikre et solidt fundament for nytænkning og ad den vej styrke økonomisk vækst og udvikling.

Et andet og i dette tilfælde lovfæstet værktøj regeringen har til at påvirke planlægningen ovenfra er landsplanredegørelsen, der udarbejdes under Miljøministeriet. Landsplanredegørelsen fra 2006 (Miljøministeriet, 2006) har titlen "Det nye Danmark – planlægning under nye vilkår", hvilket primært hentyder til de forandringer strukturreformen vil betyde. Men titlen er ligeledes stilet mod den globaliserede konkurrencesituations konsekvenser. Dokumentet fortsætter traditionen fra tidligere landsplanredegørelser og har udpræget fokus på den fysiske planlægning. Visse målsætninger har dog også en mere strategisk karakter og stemmer godt overens med globaliseringsstrategien. F.eks. beskriver Landsplanredegørelse 2006, hvordan Danmark skal forbedre sin evne til innovation og skabelse af merværdi og helst med metoder som er svære at efterligne for andre. Denne målsætning stammer i øvrigt fra regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005 (Miljøministeriet, 2006, s. 10).

Landsplanredegørelsen kæder på samme måde som globaliseringsstrategien den ønskede innovation sammen med vækst. Denne opfattelse afspejles bl.a. i følgende kriterium, der er at finde i redegørelsen:

*Den fysiske landsplanlægning skal yde sit bidrag til omstillingen af Danmark til et globalt førende vækst- og videnssamfund ved at bidrage til, at landet indrettes, så det fysisk-rumligt får de bedste betingelser for at leve op til den givne målsætning.* (Miljøministeriet, 2006, s. 72)

På denne måde forsøges der at skabe en distance til den opfattelse, at landsplanlægningen kan være en begrænsende faktor og i stedet pege på, at der skal skabes udfoldelsesmuligheder til at styrke vækst- og videnssamfundet.

I forbindelse med vækst og styrkelse af den internationale konkurrenceevne gives byerne en helt central rolle (Miljøministeriet, 2006, s. 11). På det punkt differentierer den seneste landsplanredegørelse sig fra tidligere redegørelser, f.eks. forgængeren fra 2003, hvor opfattelsen var, at alle kommuner stort set havde lige muligheder, når blot de koncentrerede sig om egne kompetencer og udviklede disse (Lund & Riisom, 2004, s. 1). Den nyeste landsplanredegørelse erkender altså, at byerne er de vækstmotorer, der sikrer fremdrift i landet, ligesom man også har indset, at det har været nødvendigt at dele landet ind i fem forskellige områder (ikke de administrative regioner) med hver deres planlægningsforudsætninger (Miljøministeriet, 2006, s. 12). Dermed er der gjort op

med den tankegang, at alle egne i landet principielt har de samme udviklingsmuligheder.

Ved en simpel søgning på ord, der indeholder "viden", fremgår det, at der findes over 1200 tilfælde på globaliseringsstrategiens 166 sider og viden er ligeledes et gennemgående fænomen i landsplanredegørelsen. Derimod forekommer et begreb som kreativitet kun et par enkelte gange i begge dokumenter. Det kan give anledning til en del undren, eftersom kreativitet er blevet et centralt begreb i byudvikling efter udgivelsen af Charles Landrys "The Creative City" (Landry, 2000) og ikke mindst Richard Floridas "The Rise of the Creative Class" (Florida, 2001). En forklaring kan være, at man fra regeringens side har valgt at se bort fra teorierne omkring kreativitet. Det tydelige fokus på viden og innovation for at opnå vækst ligger dog så tæt op af de kreative teorier, at årsagen snarere findes i de statslige udmeldingers overordnede politiske karakter. Det vil sige, at vidensproduktion og innovation er de politiske visioner, men der er således ikke noget i vejen for, at kommunerne benytter sig af kreative tiltag i bestræbelserne på at opfylde målene.

### 2.1.1 Opsamling

Det øgede strategiske fokus i planlægningen har givet sig udslag i indførelsen af den kommunale planstrategi og senest den regionale udviklingsplan. Dermed har man fra lovgivernes side ønsket at signalere en mere vækst- og udviklingsorienteret planlægning frem for den fysiske planlægnings rammer, der kan opfattes som begrænsende. Der er således fra officielt hold blevet stillet nye strategiske værktøjer til rådighed, men hvordan udnytter kommunerne dem i praksis?

Projekterne "Fornyelse af planlægningen" og "Plan09" har vist, at kommunerne udnytter den udstrakte metodefrihed, som Planloven giver mulighed for. I forbindelse med projekterne, der har haft fokus på nytænkning af planlægningen, har der været en mulighed for at udveksle erfaringer og udvikle plankulturen i kommunerne. Det kunne være interessant at undersøge om nytænkningen afspejles i plankulturen i praksis?

Regeringen har desuden udgivet "Globaliseringsstrategien" og "Landsplanredegørelse 2006", der fungerer dels som inspiration og er rammesættende for den øvrige planlægning. I begge dokumenter fokuseres der i høj grad på innovation og Danmark som en førende vidensnation. Landsplanredegørelsen er ret traditionel i sit fokus på det fysiske og følger dermed ikke umiddelbart de strategiske tendenser. Målene om innovation og viden ikke er decideret bindende, men hvilken betydning har de for kommunernes planlægning?



## 2.2 Planpraksis i forandring

Selv om den formelle lovgivning udgør rammerne for planlægningen, er der en stor mangfoldighed i udfyldelsen af disse rammer. Variationen af planmetoderne mellem de forskellige kommuner er stor og der udarbejdes en lang række planer, der ikke indgår i et formelt hierarki. I det følgende vil der blive udpeget nogle markante udviklingstræk i kommunernes anvendelse af innovation i planlægningen og nye konkrete tiltag. Dermed kan man opbygge en fornemmelse af, hvad der rør sig i kommunerne og hvilke udfordringer, der ligger i plankulturen og bystyringen.

Man har kunnet se tegn på overgangen til en mere strategisk tilgang til planlægningen i en længere årrække. F.eks. har Hals Kommune siden 1989 arbejdet med "Den Planlægningsorienterede Budgetmodel", der er en metode til at koordinere og samordne kommuneplanlægningen og budgetlægningen. Dermed var det muligt at kæde de langsigtede planer og politikker direkte sammen med den økonomiske side af sagen (Kristoffersen, 2003, s. 110).

Men hvilken rolle skal de strategiske planer da spille, når de reelt ikke har nogen indflydelse på konkrete arealer? En del af svaret til det spørgsmål skal findes i byer og regioners konkurrencesituation både nationalt og internationalt. Det er ikke længere nok at bygge videre på det, man var god til i industrisamfundet. Der skal tænkes nyt og udvikles kreative idéer, samtidig med at det gode budskab om byen skal udbredes, hvis man ønsker en positiv effekt af sine bestræbelser.

Efter udarbejdelsen af de første planstrategier evaluerede Mads Uldall resultatet i Byplan. Han kunne konkludere, at planstrategien havde medvirket til at politisere planlægningen. Politikerne var blevet involveret tidligt i processen og de politiske visioner og mål fremstod som vigtige dele i de færdige dokumenter. Der var en stigende tendens til at prioritere reelle udviklingsmuligheder for kommunen, og planlægningen var dermed blevet mere politisk. Til gengæld manglede der sammenhæng mellem visioner, strategier og handlingsplaner. I arbejdet med planstrategierne var der mange gode eksempler på borgerinddragelse, hvor det var lykkedes for kommunerne at etablere et forpligtende samarbejde med forskellige borgergrupper. Der peges dog på problemer i samarbejdet mellem kommunen og erhvervslivet, hvor store kulturforskelle og fordomme var betydelige barrierer (Uldall, 2003, s. 90 - 95).

Med planstrategierne ønskede man at gøre op med at se planer som et regelsværværktøj og i stedet få det visionære og udviklingsorienterede i fokus. Der var brug for en nytænkning af målene med kommuneplanlægning og et andet syn på erhvervsudviklingen. Anne Skovbros (2003, s. 97 - 101) vurdering af

planstrategiernes rolle i 2003 er ikke blevet mindre aktuel i dag: *Planlægningen og planstrategierne bør spille en vigtig rolle. Ikke som et redskab til at sikre det æstetiske perspektiv og arealanvendelsen, men til at få strategierne til at lande på stedet, til at sætte billeder på visionerne og se dem i sammenhæng med byens liv og aktører.* En metode, der bliver benyttet til at ændre byers rolle og image, er udarbejdelsen af en fælles vision for byområdet. For eksempel vedtog Odense Kommune i 2004 planstrategien "Vision Odense" (Odense Kommune, 2004), der tydeligt afspejler, hvilken rolle byer i dag ønsker at opnå. Visionens omdrejningspunkt er uddannelse, og målet er at skabe en by, hvor studerende vælger at bo. Denne målsætning er fremsat ud fra den betragtning, at hvis de studerende har lyst til at befinde sig i byen, skabes et miljø hvor højtuddannede, kreative personer vil bosætte sig og arbejde. Derfor er uddannelse så vigtig, at Odenses borgmester Anker Boye mener, at *alle i Odense skal sætte fokus på det.* (Riisom, 2004b, s. 20).

Planstrategien har fire hovedtemaer, hvoraf det ene er en målsætning om at fastholde Odenses position som hovedstad på Fyn og som vigtig storby i Danmark (Odense Kommune, 2004, s. 8-11). En anden målsætning omhandler Odenses indsats på miljøområdet og herunder Agenda 21 (Odense Kommune, 2004, s. 20-24). Disse to temaer er meget traditionelle, lidt selvfølgelige og ikke nær så interessante som de to øvrige hovedmålsætninger. I de to sidste temaer ønsker man dels, at Odense skal være en videns- og kompetenceby samt en by med livskvalitet og oplevelser. Det første punkt hænger fint sammen med det tidligere nævnte fokus på uddannelse og indholdet i planstrategien omhandler desuden kreativitet og samarbejde mellem kultur- og erhvervsliv samt tiltrækning og fastholdelse af talentfulde personer (Odense Kommune, 2004, s. 12-15). Dermed lægger Odenses visioner sig tæt op af økonomen Richard Floridas overvejelser og passer som hånd i handske med hans udtalelse om, at *kreativitet og bykvalitet er nøgler til økonomisk succes i fremtidens vinderbyer* (Riisom & Kolbye, 2004, s. 12).

Florida mener også, at hvor det tidligere var arbejdspladsen, der trak folk til, er det nu selve stedets kvaliteter. Derfor vil den økonomiske vækst ske der, hvor den kvalificerede arbejdskraft ønsker at bo (Riisom & Kolbye, 2004, s. 13). Den betragtning afspejles i visse områders strategier, der decideret omhandler bosætning. De fire fiskehavnebyer Hanstholm, Hvide Sande, Thorsminde og Thyborøn har indset, at de har en række fælles udfordringer i forbindelse med at tiltrække borgere. Så i et samarbejde, der bygger på kollektive styrker og svagheder, har de skabt bosætningsstrategien "Det gode liv på Vestkysten" (Det gode liv på Vestkysten, 2007). Her bliver der slået på, hvilke kvaliteter der er ved at leve på vestkysten og man håber på den måde at animere folk fra an-

dre dele af landet til at slå sig ned i de omtalte fire byer. Derudover kan en sådan strategi have den bonusvirkning, at de nuværende beboere får styrket en positiv selvforståelse af deres levested og på den måde opnår en forøget tilfredshed med byens kvaliteter.

Et andet eksempel på samarbejde mellem byer og kommuner omkring udarbejdelsen af strategier er at finde i trekantområdet, hvor Billund, Fredericia, Kolding, Middelfart, Vejen og Vejle kommuner bl.a. har fået udarbejdet en erhvervsudviklingsstrategi. Strategien fokuserer på, hvordan regionen kan styrkes med en succesfuld overgang fra industriområde til klyngeøkonomi. Visionen er med andre ord, at samarbejdet skal skabe synergieffekter ved hjælp af klynge-dannelser indenfor vidensproduktion og innovation (Fora, 2005). Med en samlet befolkning på lidt under 350.000 og en gunstig beliggenhed står trekantområdet dermed stærkt i konkurrencen med de største byer i Danmark.

Det er ikke kun i indholdet af planer og politikker, at der kan observeres øget konkurrence byerne imellem. De konkrete tiltag, som iværksættes for at gøre en by mere attraktiv, har også ændret karakter, hvilket bl.a. har givet sig udtryk i mange oplevelsesøkonomiske initiativer. Mest kendt er Horsens, der har promoveret sig ved hjælp af en række store koncerter. Andre byer er siden fulgt efter, hvilket har medført en udvikling, der betyder, at når internationalt anerkendte musikere kun spiller én koncert i Danmark er hovedstaden ikke længere det oplagte valg. De fleste større provinsbyer med respekt for sig selv benytter nu internationale musikberømtheder som trækplastre og midler til at skærpe en kulturel profil. Der behøver heller ikke at være tale om koncerter. Frederikshavn har f.eks. tiltrukket sig stor opmærksomhed med konferencer, hvor Bill Clinton og Al Gore har medvirket.

Koncertarrangementerne er, eller var i hvert fald før de på det nærmeste blev obligatoriske, ofte del i en samlet branding af byen, hvilket er blevet en udbredt måde at tillægge det pågældende sted en merværdi og dermed øge attraktiviteten for såvel bosætning, erhvervstiltrækning og turisme (Olesen & Østergaard, 2006, s. 4). Ikke alle byer benytter brandingbegrebet explicit, men elementer af fænomenet er alligevel at finde i nye byvåben, slogans, bypolitik og planlægning. Promoveringen af byen antyder, at Richard Florida har fat i den lange ende, når han påstår, at arbejdspladsen ikke længere udgør den primære tiltrækning for arbejdskraften. I stedet synes denne rolle at blive overtaget af stedet, forstået som byen og regionen (Riisom & Kolbye, 2004, s. 13).

Hvor koncertarrangementer og andre kulturelle arrangementer kan betragtes som lidt flyvske tiltag, findes der andre mere håndgribelige initiativer, der er aktuelle i byernes fysiske planlægning. Højhusbyggerier er blevet et varmt emne,

der er rykket særdeles tæt på Danmark med opførelsen af "Turning Torso" i Malmø. I København har debatten om eventuelle højhuse på forskellige steder affødt en heftig debat, men andre steder er mindre ambitiøse højhusprojekter allerede i fuld gang. I Vejle er der netop blevet bygget et lejlighedskompleks på 17 etager midt i byen, og der er planer om yderligere tre højhuse på 20 etager (Sørensen, K. L., 2007). Århus Kommune offentliggjorde i april måned i år sine fremtidsperspektiver for havnefronten, hvilket indebærer et vartegn på 142 meter, som dermed bliver Danmarks højeste bygning (Århus Kommune, 2007). I alle de omtalte tilfælde er de himmelstræbende projekter tænkt som fyrtårne for byen, der fortæller om vilje til innovation og nytænkning. Højhuse er ikke den eneste måde byerne viser deres kreativitet på. I Frederikshavn har en palmestrand for eksempel fungeret som reklameskilt for byens nytænkning. Fælles for projekterne er, at de skal bidrage til byens renommé og de passer dermed fint ind i tankegangen om, at stedet og byen er vigtig for tiltrækningen af arbejdskraft og i konkurrencen med andre byer.

Der er således mange eksempler på forskellige tilgange til de udfordringer byerne står overfor i øjeblikket. Hvad enten visionerne præsenteres i lovpligtige dokumenter som planstrategier eller på eget initiativ, er det tydeligt, at byerne er klar over konkurrencesituationen og i det mindste forsøger at være kreative og gøre en aktiv indsats.

Det er ikke udelukkende i kommunernes plandokumenter og konkrete tiltag, der kan spores en forandringsproces. Planlæggerrollen og styreformerne er også udsat for afgørende ændringer i disse år. Den udvikling ses f.eks. afspejlet i de nye planprocesser som kommunerne benytter sig af. I 2004 blev Sallingsund Kommune udnævnt til Årets by i kraft af en stor indsats med borgerinddragelse og nærdemokrati. Projekt Fremtidsbilleder blev iværksat med det formål at udvikle en strategi frem mod 2015, der skulle vende den oplagte udvikling for Sallingsund Kommune som udkantsområde med afvikling af arbejdspladser og affolkning. Projektet fik en bred folkelig forankring og borgerne udviste stor interesse for at involvere sig i konkrete opgaver (Madsen, 2004). Erfaringerne viser, at et samspil mellem kommunen og byens interesser, erhvervslivet, borgerne, organisationer, foreninger m.v., er vigtig for at fastlægge en bypolitik, som kan medvirke til at skabe den gode attraktive by, som bygger på byens historie, identitet og de lokale kompetencer og viden om stedet.

### 2.2.1 Opsamling

Strategiske planer benyttes i dag i vid udstrækning af kommunerne i mange forskellige sammenhænge. Den lovpligtige planstrategi anvendes til at opstille mål og visioner, hvor f.eks. kreativitet og innovationsevne er blevet nøgleord.

Planstrategierne har desuden politiseret planlægningen med tidlig inddragelse af byrådet og indarbejdelse af politiske prioriteringer i plandokumentet. Desuden anvendes strategiske planer, som ikke indgår i plansystemer, til at konfrontere konkrete udfordringer på nye måder, f.eks. ved tværkommunale samarbejder om bosætning og erhvervsudvikling. Der kan altså konstateres en øget anvendelse af strategiske planer. Er det et udtryk for en bestemt udvikling og i så fald hvilken?

Hvad man kan observere rent fysisk i kommunerne er, at der arbejdes med projekter, der ikke bare er ment som forbedring af levevilkårene for kommunens borgere, men som også skal profilere byen udadtil. F.eks. er der mange planer om højhuse, der ligesom de mange store kulturarrangementer med internationale musikere og politikere tiltrækker opmærksomhed. De mange højtprofilede projekter har altså en vigtig opmærksomhedsskabende funktion omkring byen, men hvorfor er det vigtigere end førhen?

Planprocessen er ligeledes i forandring, eftersom kommunerne har erkendt, at en bredere forankring og større samspil med kommunens interessenter er nødvendigt for at skabe en tidssvarende planlægning. Derfor kan der iagttages en borgerinddragelse, der rækker ud over de nødvendige offentlighedsfaser og en ændring af kommunens rolle i processen. Samarbejdsformerne i kommunen er således under forandring, men hvad er det et udtryk for?

### 2.3 Planlægning og samfundsmæssige forandringer

I det foregående blev der identificeret nogle forskellige tendenser i planlægningen både inden for de lovmæssige rammer og i kommunernes praktiske planarbejde. Planlægningen og samfundsudviklingen er i et stadigt udvekslingsforhold og det er derfor relevant at forsøge at sætte planforandringerne ind i en større samfundskontekst. Desuden vil der også blive introduceret nogle teorier, som kan assistere i forståelsen af såvel planforandringer som samfundsudviklingen.

I dagens planvirkelighed er det ikke længere tilstrækkeligt at sikre funktionelle arealer til boliger, erhverv og rekreation. Den hastige afvikling af industrisamfundet skaber et væld af udfordringer for bymiljøer såvel i de fysiske rammer som nytænkning på erhvervssiden. Mange byer har oplevet lukninger af store industriforetagender med stor mangel på arbejdspladser til følge. Overgangen til videnssamfundet har medført et behov for nytænkning og innovation, hvilket til en vis grad allerede har betydet en genoplivning af erhvervslivet indenfor andre brancher end den traditionelle industri. Det betyder også, at et by ikke kan nøjes med at ligge tæt på en motorvej og sørge for at udlægge rigelige arealer

til erhvervsområder. Den vidensbaserede produktion kræver højtuddannet arbejdskraft og tiltrækning af menneskelige ressourcer er derfor blevet en central opgave for byer i dag. Denne udvikling har medført en ændring af fokus i planvirkeligheden, hvor der kan iagttages et øget arbejde med kreative og innovative strategier og visioner i byer og kommuner. *Det er en udvikling, hvor de byer, der kan appellere til det moderne menneske bliver vindere, som økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen udtrykker det (Riisom, 2004a, s. 7).*

Byen er kommet i det politiske søgelys i kraft af overgangen til det postindustrielle videns- og servicesamfund. Byernes rolle i globaliseringen er ikke længere at danne rammen om industri, men man taler i stedet om videns- og servicebyer. Byerne skal fungere som dynamoer, der tiltrækker investeringer og sætter skub i væksten, som så kan brede sig til større del af regionen eller resten af landet. Der opleves en stigende global, national og regional konkurrence blandt byerne om at være attraktive for investeringer. Øverst i det verdensomspændende byhierarki er nogle få verdensbyer, som New York, London og Tokyo, der udfylder rollen som globale beslutningscentre og økonomiske drivkræfter. Derunder findes en række storbyregioner, der vha. internationale alliancer og økonomiske udviklingsstrategier prøver at tilkæmpe sig en plads længere oppe i hierarkiet. I en mindre skala fungerer byhierarkiet på samme måde for mindre byer og regioner, der også forsøger at tiltrække investeringer og styrke sin position i konkurrencen (Sehested, 2003a, s. 12).

Richard Florida (2005, s. 230 - 231) argumenterer for, at de byer, der er økonomiske vindere i dagens samfund, har en evne til at tiltrække kreative personer pga. stedlige kvaliteter. Han fremhæver den menneskelige kapital som et kardinalpunkt for den økonomiske vækst. Dermed er det vigtigste vækstparameter ikke lave omkostninger for erhvervslivet, men nærmere tiltrækning af højtuddannet arbejdskraft. Florida (2005, s. 242) fortsætter med at definere steds-kvalitet som et mangesidet begreb, som består både af det fysiske miljø, menneskelig mangfoldighed og livligt kultur- og oplevelsesmiljø.

Overgangen fra industrisamfund til videnssamfund påvirker ikke kun indholdet af planlægningen og hvordan man skaber erhvervsvækst. Der eksisterer ligeledes en række tendenser mod ændrede styreformer i kommunerne. Hajer og Wagenaar (2003, s. 1) identificerer et tydeligt skift i sprogbrugen i skabelsen og analysen af politikker. Hvor man førhen talte om staten, magt, autoritet og inddragelse, benyttes nu begreber som netværk, kompleksitet, tillid og gensidig afhængighed. Forandringen i beskrivelsen af den politiske verden illustrerer overgangen fra government til governance. Dvs. at fremkomsten af de nye begreber dækker over en ændring af den politiske praksis, hvor der er blevet et øget fokus på at producere løsninger frem for regler og rammer.

Governance kan ikke beskrives som en samlet og entydig teori, men der er en række fællestræk ved benyttelsen af begrebet. Generelt betegner governance en overgang fra et bureaukratisk, hierarkisk system i den offentlige forvaltning til en mere fri organisation. Ikke i den forstand at hierarkiet er forsvundet, men der er kommet øget fokus på processer og en øget benyttelse af netværksrelationer (Bogason, 2003, s. 203).

Under den tidligere dominerende governmenttankegang blev bypolitikken udarbejdet i byrådet med faglig bistand fra planlæggere og forvaltninger. Resultatet af denne arbejdsform var planer og rammer, som borgere og private virksomheder kunne agere indenfor (Sehested, 2003a, s. 10). Den måde at planlægge på bygger på et ideal fra kommunalreformen i 1970 om at have samlet beslutningskompetencen på rådhuset i et byråd med den nødvendige embedsmandsekspertise og derunder et antal udførende organisationer. En udpræget hierarkisk og bureaukratisk tanke. Igennem 1990'erne gik udviklingen mod mere selvstændige udførende organisationer, hvor brugerne fik en større medbestemmelse gennem brugerbestyrelser, råd og nævn. Samtidig blev grænsen mellem offentligt og privat mere udflydende i kraft af udlicitering og privatisering. Disse kendsgerninger betød, at beslutningsansvaret ikke længere var forbeholdt byrådet (Bogason, 2003, s. 203). Man kan tale om et paradigmeskift i den kommunale forvaltning fra styreformer der før var indrettet til *providing* ændrede sig til *enabling* (Coaffee & Healey, 2003, s. 1981).

Den nye bypolitik eller planlægning skabes i forskellige netværk, hvor mange af byens aktører er repræsenteret på forholdsvis lige vilkår. Governance betyder altså, at politikformuleringen sker i en række mere eller mindre formelle netværksdannelser og organiseringer, hvilket medfører en bystyring, der er multicentreret og fragmenteret (Sehested, 2003a, s. 10 - 11). I en sådan fragmentarisk organisation af byen udvikler bystyringen sig længere væk fra det tidligere paradigme om en kommunal enhedsforvaltning (Bogason, 2003, s. 198).

Det mere netværksbaserede samarbejde om beslutningsprocesserne betyder, at de involverede aktører finder et fælles mål i at nå frem til en løsning. På den måde befinder de sig i en situation af gensidig afhængighed. De har med andre ord brug for hinanden til at komme frem til en holdbar politisk aftale. Sådanne til tider usædvanlige netværksrelationer kan være med til at åbne for nye muligheder og læringsprocesser. Desuden kan de udgøre en fleksibel og effektiv måde at løse problemer på (Hajer & Wagenaar, 2003, s. 3). Der kan dog sættes spørgsmålstegn ved netværkenes effektivitet. Karina Sehested bliver i Byplan Nyt citeret for, at netværksstyringens fragmenterede karakter gør den ineffektiv og der er også problemer med demokratisk underskud og aktører, som kun plejer egeninteresser. Sehested vurderer derfor, at det er nødvendigt med en lidt



mere central styring, uden det bliver et tilbageskridt i retning af en hierarkisk detailstyring. Der er således brug for metaguvernører, der kan påtage sig opgaven med metastyring og sikre helhedsbilledet (Reddersen, 2006, s. 13)

Forandringerne i styreformerne fører politiske beslutninger over i nye fora, hvor spillereglerne ikke er givet på forhånd. Derfor opstår der et institutionelt tomrum, der skal fyldes ud af aktørerne og deres forventninger, hvilket gør troværdighed og tillid mellem aktørerne til et centralt begreb (Hajer & Wagenaar, 2003, s. 9). Om udfyldelsen af de nye rammer i bystyringen fremfører Healey (2004, s. 92):

*These new modes of governance and cultures co-exist and co-evolve with inherited ones to create the governance capacities of the future. It is this embedded evolution, which makes the governance pathway of every city region both distinctive and unpredictable, creating its own qualities of institutional "capital".*

De nye styreformer er således et produkt af en sammensmeltning af nye og gamle styreformer og kulturer. Bystyringen bliver på den måde forskellig fra by til by og tilpasset den pågældende situation. Udviklingsretningen for de enkelte områder er derfor relativt uforudsigelig.

Dryzek (2002, s. 163) argumenterer for, at det institutionelle tomrum og uforudsigeligheden er med til at fremme udviklingen af de nye deliberative demokratiformer. Det begrundes han med, at den hierarkiske tradition først er blevet udfordret nu, hvor den form for styring er i krise. Dryzek mener dog ikke, at en ny fast styreform vil materialisere sig, men hævder i stedet at krise er normalt tilstanden og der derfor vil være en konstant kritisk holdning og refleksivitet, hvilket medfører, at de politiske processer er under stadig forandring.

Teorien om den konstante tilstand af usikkerhed i samfundet er bl.a. udviklet af sociologen Ulrich Beck, der er ophavsmand til bogen "Risikosamfundet" fra 1986. Hans hovedpointer i bogen blev bekræftet samme år som udgivelsen fandt sted, i form af nedsmeltningen af kernekraftværket i Tjernobyl. Det viste for alvor, at industrisamfundets forudsigelighed og tro på videnskaben var ved at blive afløst af en ukontrollerbar usikkerhed. Beck har det synspunkt, at alle mennesker hele tiden er udsat for farer eller risici, og man behøver bare at tænke på den igangværende klimadebat for at forvise sig om, at udsagnet stadig er gyldigt og aktuelt (Sørensen & Christiansen, 2006, s. 26).

Becks nuværende samfundsfortolkning kaldes "det andet moderne" og bygger på fem udfordringer: Globalisering, individualisering, den globale miljøkrise, kønsrollerevolution, den tredje industrielle revolution (Sørensen & Christiansen, 2006, s. 54 - 57). I hans diagnose af politikken i det andet moderne anvender



han en distinktion mellem det politisk-administrative og det teknisk-økonomiske. Hvor beslutningskompetencen tidligere tydeligt lå i den politisk-administrative sfære har globaliseringen rykket ved denne balance. Produktions udbredelse bryder naturligt landegrænser i forhold til økonomi, arbejdskraft og forurening. Det politisk-administrative er i højere grad bundet til lokale og nationale forhold og derfor overstiger produktionskræfterne og de videnskabelige landvindinger den magt til regulering, som den politisk-administrative sfære ellers besidder. Med den ændring af magtforholdet stiger erkendelsen af, at nyskabelser i samfundet kommer fra den teknisk-økonomiske sfære og det er en illusion at tro, at den politisk-administrative sfære har fat i samfundets styrepind (Sørensen & Christiansen, 2006, s. 93 - 95).

En sådan samfundsopfattelse påvirker naturligvis også planlægningen, eftersom den indebærer et samspil mellem erhvervslivet og kommunen. En forrykkelse af magtforholdet mellem de to kan således også mærkes i kommuneplanlægningen. Derudover kræver den relative usikkerhed og evige fare en dynamisk og omskiftelig indstilling til bystyringen.

### 2.3.1 Opsamling

I den aktuelle planvirkelighed har byen fået en central position, da den skal forstås som en drivkraft i den globale konkurrence. Derfor er vækst og udvikling blevet vigtige begreber i planlægningen frem for mere traditionelle velfærdsinitiativer. Byforståelsen udgøres dog ikke alene af byens rolle som økonomisk frontløber, eftersom vigtigheden af at tiltrække veluddannet arbejdskraft har sat fokus på steds kvalitet og mangfoldighed i byopfattelsen. Det kan lede frem til spørgsmål om, hvordan der arbejdes med byforståelsen i kommunerne og hvilken betydning den har i planlægningen?

Bystyringen er ligeledes under forandring og der kan påvises en tendens til at hierarkier er i opløsning og netværksbaserede styreformer er på vej ind i den kommunale forvaltning. Dvs. at der sker en øget involvering af et bredt spektrum af aktører og kommunen indgår i højere grad som medspiller end som bestemmende faktor. Men hvilke aktører indgår i disse netværk, og bliver der skabt en gensidig afhængighed eller træffes beslutningerne stadig hierarkisk?

Der er således tale om en omstillingsproces for både byforståelsen og bystyringen, hvor den fremtidige form ikke er givet på forhånd. Det er muligt, at planlæggerne skal til at vænne sig til en situation præget af forandring og usikkerhed, da såvel flere planlægnings- som samfundsteoretikere peger på, at samfundsudviklingen går i retning af en evig, usikker omstillingsproces. Opleves situationen i kommunerne også så fragmenteret og ubestemmelig som der lægges op til, og hvordan påvirker det i givet fald planlægningen?

Forandringer i planlægningen

# Kapitel 3

# Problem- formulering

Problemformulering

### 3 Problemformulering

Byplanlægningen har altid været i et gensidigt forhold med samfundsudviklingen i den forstand, at planlægningen sigter mod en ønsket udvikling, men den må samtidig justeres efter det reelle verdensbillede. Sådan ser situationen også ud i dag, men de mange forandringer, der er tydeligt observerbare i byernes planlægning samt de formelle rammer, peger på at planlægningen er inde i en signifikant udvikling, som en traditionel, fysisk og funktionel forståelse ikke kan forklare.

Som skitseret i de indledende afsnit kan der identificeres en overgang fra traditionelt industrisamfund til en mere videnstung produktion. Der kan kobles en række centrale begreber som netværk og videnssamfund til denne udvikling, hvor også globaliseringen står centralt. Dette ses blandt andet i regeringens globaliseringsstrategi, der fokuserer på uddannelse, viden og innovation i fremtidens samfund. Denne udvikling er ikke genstand for analyse, men den er med til at danne den samfundsmæssige forståelsesramme for den centrale problemstilling. I samfundets nuværende tilstand antages, uden tilbundsgående analyser, at globaliseringen samt vigtigheden af vidensproduktion og innovation er generelle vilkår og mulige forklaringer på kommunernes handlinger på planlægningsområdet.

Netop det kommunale eller byniveauet er det centrale i dette projekt, hvor analysearbejdet koncentrerer sig om kommunernes indsats i planlægning og politikker for byen. De udflydende grænser mellem fysisk planlægning og formulering af politikker er til dels forårsaget af den øgede anvendelse af strategiske værktøjer i planlægningen samt behovet for en fælles vision for byen. Dermed er byplanlægningen tilsyneladende ikke længere noget, der er forbeholdt teknisk forvaltning, men et langt mere vidtfavnende fænomen, som breder sig på tværs af alle kommunens aktører og interessenter. Allerede på dette tidspunkt melder der sig en række spørgsmål omkring kommunens håndtering af denne nye plansituation. Er der f.eks. foretaget ændringer i kommunens styreformer og planprocesser for at imødekomme kravene fra de ændrede vilkår? Hvordan forholder kommunerne sig til de generelle forandringer i samfundet og ændringer af de formelle rammer for planlægningen? Der opleves et øget fokus på innovation, vækst og udvikling samtidig med at redskaberne til at opnå det har ændret sig afgørende. Hvordan forsøger kommunerne at sikre fortsat eller fornyet vækst? Hvilke fokusområder satser kommunerne på i formuleringen af bypolitikken/planlægningen? Hvilke bevæggrunde angiver kommunen selv for deres planlægning?

De opstillede spørgsmål, drejer sig således om hvad, hvordan og hvorfor. Dvs. der lægges op til en analyse af, hvad der sker af nytænkning i kommunerne lige nu på planlægningsområdet, hvordan disse nyskabelser konkret giver sig udslag i planprodukter og -processer samt hvorfor kommunen vælger at handle som de gør. Den første problemstilling kan besvares ud fra en forholdsvis nøjtern analyse af en konkret kommunes organisation og handlinger, mens de efterfølgende spørgsmål kræver en nærmere analyse og evt. involvering af aktører. Denne type spørgsmål udgør baggrunden for projektets første del, der kan sammenfattes i følgende første hovedspørgsmål:

1. Hvilke forandringsprocesser kan identificeres i kommunernes byplanlægning og hvordan udmønter det sig i konkrete planer og planprocesser?

Formålet med besvarelsen af første hovedspørgsmål er ikke at komme frem til en kritisk vurdering af kommunernes aktuelle planlægningsinitiativer og deres eventuelle positive eller negative indflydelse på det samlede planvirkelighed. Denne første delkonklusion skal i stedet opfattes som en dokumentation for, hvilke afgørende forandringer og strømninger, der er i spil for at styrke byernes position i den aktuelle samfundsudvikling. Desuden vil kommunernes egne begrundelser for valg af handlemønstre blive belyst, hvis der har været tale om bevidste valg.

Efter besvarelsen af første hovedspørgsmål er grundlaget på plads til en mere fortolkende analyse, hvor teoretiske forståelsesrammer kan introduceres og benyttes til at belyse sammenhænge og motiver for kommunernes handlinger. De mange initiativer som umiddelbart kan observeres i kommunerne tyder på, at de er blevet mere opmærksomme på deres omdømme og den opfattelse, folk har af stedet. Hvorfor er det tilfældet, og er byens image vigtigere nu end førhen? Desuden er tilgangen til planlægningen blevet mere strategisk med udarbejdelse af visioner. På hvilken baggrund sker det? Og hvordan benyttes kommunernes styringsprocesser i planlægningen? De genererede spørgsmål peger hen mod en fortolkende analyse, der kan sammenfattes i andet hovedspørgsmål:

2. Hvad er forandringsprocesserne i kommunernes byplanlægning et udtryk for?

Med denne andel del af problemformuleringen forventes de forandringer, som påvises i første del, at blive sat i perspektiv, dvs. både i en samfundsmæssig kontekst og sammenholdt med relevant teori.

Den skitserede form på problemstillingen muliggør en generalisering af analyseresultaterne, idet de sættes i en almengyldig ramme. Dermed kan rapportens

konklusioner sandsynligvis finde bredere anvendelse end blot som forklaring for de konkrete eksempler i analysen.

Der er hermed redegjort for projektets problemformulering, som lægger op til en todelt analyse med vægt på en empirisk tilgang i besvarelsen af første hovedspørgsmål. Ved besvarelsen af andet hovedspørgsmål kræves derimod hovedsageligt en teoretisk tilgang. I rapportens næste kapitel gennemgås projektets metode, hvor en detaljeret beskrivelse af vejen fra problemformulering til konklusion vil være at finde.



# Kapitel 4

# Metode



## 4 Metode

For at sikre at problemformuleringen besvares på grundig og fyldestgørende vis opstilles der i dette kapitel en videnskabelig fremgangsmåde, som skal styre den opklarende proces hen mod konklusionen. Dette kapitel vil blive indledt med en argumentation for valget af casestudie som metode til at svare på problemformuleringen. Derefter vil der blive redegjort for en række metodologiske retningslinjer, som skal styre casestudiet, og afslutningsvis bliver selve case-studiemetoden gennemgået.

Det første hovedspørgsmål i projektets problemformulering drejer sig om forandringer i kommunernes planlægning. I den forbindelse lægges der ikke op til en kritisk vurderende tilgang, hvor de nye tendenser i planlægningen karakteriseres som positive eller negative. Derimod er der tale om en indfaldsvinkel, som er undersøgende og konstaterende, så de nye praksisser og tiltag bliver dokumenteret. Analysen har fokus på planlægningen i kommunerne, og det vil derfor blive en undersøgelse af interaktionen mellem organisationer og aktører, dvs. hvordan de handler og hvorfor de gør det. Her er casestudiet en velegnet metode til at belyse et fænomen og dets kontekst (Yin, 2003, s. 13).

Casestudiet kan betegnes som en detaljeret analyse af en konkret virkelighedssituation. Det er blevet en vigtig metode i samfundsvidenskaben, hvor casen ikke, som i andre videnskaber, er en enkeltperson, men f.eks. en organisation eller et system. Casestudiet kan opfattes som en måde at bedrive kvalitativ forskning ved at samle, organisere og analysere data (Flyvbjerg, 1988, s. 1 - 3).

Casestudiemetoden har gennem tiden været udsat for en del kritik for at være en underlødige måde at bedrive forskning på. Mange forskere har dog dedikeret en stor arbejdsindsats til at tilbagevise sådanne påstande og dermed opbygge den respekt om casestudiet, som metoden fortjener. F.eks. ser Flyvbjerg (1991, s. 144) metoden særligt anvendelig i studiet af menneske og samfund, hvor teorier og variable er mere uforudsigelige end i naturvidenskabelige discipliner.

I det som Flyvbjerg (1991) kalder "det konkrete videnskab", fremhæver han praksis som et centralt begreb. Han påpeger, at det altid er *fokus på de faktiske daglige praksisser, som konstituerer et givet interessefelt* (Flyvbjerg, 1991, s. 84). I denne opfattelse er studiet af dagligdags situationer mere grundlæggende end diskurs og teori, som kun lader sig forklare i en samfundsmæssig kontekst. Fokusering på praktisk aktivitet og viden leder naturligt mod case-overvejelser, eftersom den pågældende viden primært opnås gennem praktiske eksempler. Dette er i høj grad med til at kvalificere casestudiet som metode.

En styrke ved casestudiet, når større sammenhænge som f.eks. forandringer i planlægningen skal analyseres, er, at de er helhedsprægede, induktive og aktørorienterede. Den videnskabsteoretiske baggrund for casestudiet er hermeneutikken, fænomenologien og dermed "verstehen" traditionen. "Verstehen" traditionen indebærer en opfattelse af, at metoder til studiet af menneske og samfund er anderledes end naturvidenskabelige metoder. Den fokuserer på forståelse af meningen med menneskelig ageren, social interaktion og indlevende forståelse bygget på subjektiv erfaring (Flyvbjerg, 1988, s. 4). Da planlægning er et produkt af social interaktion og bestemte kulturelle opfattelser, kan den ikke forklares ud fra objektive fakta. Derfor er casestudiet en hensigtsmæssig metode at anvende i forbindelse med dette projekts problemstilling.

Et casestudie kan være beregnet til at afprøve en bestemt teori, hvilket forudsætter, at man forud for selve casestudiet opbygger en teoretisk analyseramme, hvis holdbarhed så kan testes i forhold til de empiriske resultater (Yin, 2003, s. 28). Det er ikke formålet i dette tilfælde, hvor der anvendes en anden og mere åben tilgang til casestudiet. Den åbne tilgang er bl.a. valgt for at undgå de svagheder, den førstnævnte metode indebærer. En indledningsvis etablering af en omfattende analytisk forståelsesramme indebærer en vis forudindtagethed eller bias, om man vil, og der er en risiko for ubevidst at få casens konklusioner til at passe med teorien og dermed drage forhastede og potentielt fejlagtige slutninger. Vigtige detaljer kan således blive overset og kasseret, hvis de ikke passer ind i de opstillede kasser. Ved at anvende den åbne tilgang minimeres de nævnte risici, og muligheden for at opnå et retvisende resultat af casestudiet forøges tilsvarende. Det skal imidlertid ikke forstås sådan, at casen analyseres helt uden brug af forudgående metodiske overvejelser.

## 4.1 Metodologiske retningslinjer

I stedet for en komplet teoretisk analyseramme opstilles nogle metodologiske retningslinjer, hvormed det er hensigten at styre casestudiet. Retningslinjerne udgør således, hvad man kan kalde en undersøgelseslogik, der kan begrunde til- og fravalg i studiet af casen. Denne logik skal altså beskrive analysens metodiske indgangsvinkel til casestudiet. Det er intentionen, at retningslinjerne skal være så rummelige, at der bliver tale om en åben tilgang, som tidligere nævnt. Dvs. at man, i den indledende fase af casestudiet, ikke er fastlåst på én teoretisk forståelsesramme, men gør plads til at inddrage forskellige teorier og forklaringsmodeller. Det centrale i denne tilgang er, at de konkrete resultater som casestudiet efterhånden producerer, bliver styrende for hvilke teorier, der inddrages senere i analysen. Der gives således i vid udtrækning mulighed for,

at casens egne iboende forklaringer på hændelser og beslutninger får lov at komme frem. Det er en bagvedliggende betingelse for den valgte tilgang, at casens egen logik bliver central for forståelsen af casen. Dermed åbnes der op for, at casen selv kan være med til at pege på begreber og faktorer, der er centrale for forandringerne i planlægningen, og efterfølgende skal være genstand for en fortolkende analyse.

Der er ikke tale om et undersøgende studie på helt bar bund, men et forklarende studie i den allerede definerede planlægningsverden. Hovedidéen med de metodologiske retningslinjer er at tydeliggøre de formodninger og antagelser, som man måtte have på forhånd i forbindelse med casestudiets konkrete indhold. Problemformuleringens spørgsmål viser, hvad projektet afslutningsvis skal svare på, mens de metodologiske retningslinjer fortæller om, hvad der skal studeres for at finde de relevante svar (Yin, 2003, s. 22).

De følgende metodologiske retningslinjer er udarbejdet på baggrund af Bent Flyvbjergs grundige arbejde på området i hans doktorafhandling *Rationalitet og magt* (Flyvbjerg, 1991). Dog skal der tages det forbehold, at Flyvbjerg arbejder meget videnskabsteoretisk, mens retningslinjerne i dette tilfælde er tilnærmet en mere operationel form, hvilket burde forbedre deres egenskaber i forbindelse med den praktiske anvendelse.

#### 4.1.1 Aktør/struktur

Som et overordnet parameter i analysen fokuseres både på aktører og strukturer samt spillet mellem disse. Planlægning udgør dette projekts problemfelt og derfor skal aktørerne, med undersøgelsens brede forståelse af planlægning, identificeres blandt de parter, der er impliceret i styringen af byen. Dette vil naturligt omfatte kommunale politikere og embedsmænd, men også interesseorganisationer og eventuelt stærke enkeltaktører vil kunne komme på tale. Borgere kan således være aktuelle at inddrage, men kun som magtfaktor i f.eks. participation og ikke som berørte af planlægningen. Med opbruddet af hierarkier og nyskabelserne i planlægningen er det særligt vigtigt at have for øje, at planlægningen ikke udelukkende gennemføres indenfor kommunens mure.

Strukturerne udgøres af de organisatoriske foranstaltninger, der findes omkring planlægningen. Der fokuseres på de strukturer, hvori planprocessen forløber, hvad enten der er tale om stringente hierarkier eller løse netværkskonstruktioner. Eftersom denne rapports problemstilling omhandler innovation i planlægningen, er det særligt relevant ikke udelukkende at undersøge de traditionelle planstrukturer, men holde øjnene åbne for nye og usædvanlige måder at håndtere planarbejde som f.eks. borgerinddragelse på. Strukturerne skal ikke kun forstås som den formelle organisation, men strukturer kan også være tenden-

ser og udviklingstræk i kommuners og byers rolle inden for f.eks. bystyring og byforståelse. En analyse af strukturer kan således afsløre, om aktørerne er under indflydelse af megatrends. Dette kan ofte påvises ved at være opmærksom på detaljen, f.eks. kunne man før i tiden genfinde begrebet bæredygtighed mange steder, hvilket kunne betegnes som en strukturel megatrend. Strukturer kan i den forstand beskrives som den måde, hvorpå kommunen definerer sig på i forhold til omverdenen eller mere overordnet, som begreber der strukturerer det, aktørerne foretager sig.

Aktør/struktur-tilgangen understreger, at der er arbejdet med begge begreber, og det er derfor ikke et mål at skabe en skarp opdeling af aktører og strukturer – snarere tværtimod. For at undgå en rigid todeling af analysen fokuseres der på både aktører og strukturer samt sammenhængen mellem de to. Særligt i en dynamisk planvirkelighed med omstilling i planmetoder, -indhold og -processer er det vedkommende at undersøge, hvordan aktører og organisation påvirker hinanden indbyrdes. Det er således relevant at belyse ændringer i sammenhængen og vægtningen mellem organisationsformen og inddragelsen af aktører over tid, da disse forhold antages at have en væsentlig indflydelse på planlægningen.

Aktør/struktur-modellen som beskrevet ovenfor udgør den overordnede ramme for analysen. Denne ramme kan virke nærmest altomfattende, og den er ikke særlig præcis i sit fokus. Derfor uddybes aktør/struktur-analysen i det følgende med en række præciserende metodologiske retningslinjer.

#### 4.1.2 Beslutningsprocesser/dialog/relationer

I en aktør/struktur-analyse er det oplagt at undersøge beslutningsprocesserne, eftersom de indbefatter såvel aktører som strukturer. Hvordan tages beslutningerne i planlægningen og hvilke aktører inddrages? Hvordan legitimeres planbeslutningerne? Og hvordan er ansvarsfordelingen? Denne retningslinje omhandler især bystyringen og er møntet på at løfte sløret for de styreformer, der bliver benyttet i planlægningen. Dialogen er et vigtigt element i beslutningsprocesserne, men kommunikationen mellem de implicerede aktører indgår også som en naturlig del af planlægningen generelt. Derfor vil data om dialogen i planprocessen være en vigtig del af casestudiet. Hvordan udføres dialogen imellem aktørerne? Hvor struktureret er dialogen? Er der mulighed for, at alle kan komme til orde? Dialog kan også forstås som kommunens kommunikation af planlægningen til offentligheden. Relationerne er nært beslægtet med både dialog og beslutningsproces. I forbindelse med relationerne kan det være frugtbart for analysen at være særligt opmærksom på konflikter, da identifikationen af sådanne er velegnede til at blotlægge aktørernes forventninger til processer-

ne. Denne opfattelse følger af, at hvis forventninger ikke bliver indfriet, opstår der ofte problemer (Flyvbjerg, 1988, s. 13). Ved primært at benytte sig af hvordan-spørgsmål fokuseres på dynamiske processer og forståelsen af plansituationen frem for forklaringen af den.

#### 4.1.3 Værdier

Hvor er planlægningen på vej hen og hvorfor? Der bliver ikke tale om en decideret kritisk vurdering af, om udviklingen er god eller dårlig, men simpelthen et forsøg på at klarlægge de holdninger, der ligger bag. Hvilke værdier driver planlægningen? Det vil sandsynligvis være muligt at aflæse, om værdirationalet f.eks. er vækst eller social lighed. Til diskussionen af værdier hører også, hvilken opfattelse aktørerne har af byen, og hvordan der planlægges meningsfuldt for den ønskede udvikling. Det vil således være relevant både at kortlægge aktørernes nuværende byforståelse såvel som de værdier, der afspejles i fremtidige visioner for byen. Når forhold som værdier i planlægningen analyseres, er det vigtigt at skelne mellem den opfattelse, aktørerne har af situationen og den reelle planvirkelighed. Denne retningslinje tager sigte på indholdet, eller i det mindste hvilke rationaler der ligger bag indholdet, i planlægningen og har således fokus på byforståelse frem for bystyring

#### 4.1.4 Narrativ/historie/kontekst

Retningslinjen er vigtig både i forbindelse med historiefortælling med aktører og hændelser samt som historisk udvikling. Hvilken historisk udvikling har planlægningen gennemgået i den pågældende case? Hvilken historie fortæller de nuværende aktører og deres organisation? Kan der iagttages en ændring af planprocesser og visioner over tid? Og er der en sammenhæng mellem disse forandringer samt den historiefortælling, der kan aflæses af konkrete situationer. Nogle hændelser lader sig bedst forklare i et historisk perspektiv, fordi de måske afviger fra generelle tendenser. F.eks. kan udskiftningen af en medarbejder på en central plads i administrationen, en ny borgmester eller en driftig erhvervsmand, ændre planlægningen og byens udvikling uden at det lader sig forklare ud fra generelle tendenser i samfundet og planlægningen. Ved at være opmærksom på den slags hændelser hjælper denne retningslinje med at identificere, hvad man kunne kalde en slags baggrundsvariable. Ved at kunne påvise eller afvise specifikke hændelser øges validiteten af de endelige konklusioner pga. af kontrollen for dagligdagsvariable. Det kan således konkluderes om kommunens handlinger er et resultat af tendenser eller specifikke hændelser.



#### 4.1.5 Minutiae

Det er ikke nødvendigvis de iøjnefaldende og umiddelbart vigtige problemstillinger, der afføder de mest anvendelige forklaringer. Ofte skal detaljerne granskes for at finde frem til store generaliserbare besvarelser. Derfor kan alle aspekter i de ovennævnte parametre være vigtige at spørge ind til fra flere vinkler for at nå frem til potentielt overordnede forklaringsmodeller. Det kan således være formålstjenligt at udføre deskriptive analyser, som til tider kan virke trivielle, alene af den grund at de lige såvel kan føre til vigtige metaforer, som fokuseringen på såkaldte centrale problemstillinger kan det. Minutiae forstås som en måde at undersøge de øvrige parametre på. Ikke en decideret metode, men en overordnet vejledning for, hvordan der går til undersøgelsen af de foregående retningslinjer i metodologien. Den understreger, at generelle tendenser kan findes dybt nede i detaljen, men den indebærer ligeledes, at vigtige detaljer kan findes i spørgsmål af mere overordnet karakter. Denne tilgang burde sikre casestudie detaljerigdom samt muligheden for at søge generelle forklaringer.

#### 4.1.6 Opsamling

Aktør/struktur-analysen ses som rammen for analysen for at sikre inddragelse af aktører og organisatoriske forhold samt relationerne mellem de to. Derefter er det blevet præciseret, at aktør/struktur-analysen skal omfatte undersøgelser af relationer, dialog og beslutningsprocesser, der alle ses som centrale for udarbejdelse af planlægningen. Dermed ligger den mere indholdsmæssige del af retningslinjerne på plads. Det næste parameter er hvilke værdier, der ligger til grund for planlægningen. Det kan umiddelbart virke som et mere uhåndgribeligt greb, men det er ikke nødvendigvis tilfældet. Hvor beslutningsprocesserne fokuserer på bystyringen, er værdiparameteret et forsøg på at adressere den anvendte byforståelse. Det er derfor relevant at få belyst, hvilke værdier aktørerne selv anser for grundlæggende og sammenholde det med den faktiske planlægning. De sidste to retningslinjer, der omhandler narrativ/historie/kontekst og minutiae, befinder sig i en skæringsflade mellem indhold og metode. Hvor de ovennævnte retningslinjer primært behandler indholdet af analysen, bevæger de sidste to retningslinjer sig mod en beskrivelse af, hvordan indholdet analyseres. Narrativ/historie/kontekst-delen præciserer, at der både arbejdes med en historisk udviklingsforståelse sammen med den narrative fortolkning af situationer og aktører. I minutiae slås det afslutningsvis fast, at generelle tendenser sagtens kan udledes af tilsyneladende detailspørgsmål, hvilket ses som en anledning til at gå grundigt til værks og triangulere problemstillinger fra flere synsvinkler. De beskrevne metodologiske retnings-

linjer udgør således en helhed og er som undersøgelseslogik betragtet en tilstrækkelig baggrund for et casestudie, der gennemføres med en åben tilgang.

## 4.2 Casestudiemetode og casevalg

I det foregående afsnit blev der redegjort for casestudiets indledende undersøgelseslogik. I det følgende vil det blive forklaret, hvordan casestudiet mere konkret vil blive grebet an. Først vil der blive argumenteret for at arbejde i dybden med en enkelt case i forhold til at inddrage flere eksempler i casestudiet. Derefter vil der blive argumenteret for Frederikshavns relevans og anvendelighed som case til at besvare dette projekts problemstilling. Efter disse initierende metodiske overvejelser vil casestudiemetoden, som den anvendes i denne rapport, blive beskrevet.

For at sikre en grundig udførelse af casestudiet med troværdige konklusioner til følge udvælges én case i stedet for en overfladisk komparativ analyse med mange eksempler. Man kan anføre den bemærkning, at studiet af en enkelt case måske ikke er sikker nok grund til at trække generelle konklusioner på. Flyvbjerg (1991, s. 145-147) er ikke enig i en sådan påstand, idet han anfører, at en korrekt udvalgt case i den rigtige situation godt kan anvendes til generaliseringer. Desuden fortsættes argumentationen med, at det gode eksempel ofte er at foretrække frem for teoretisk generalisering. Det skal dog understreges, at valget af case er afgørende for, om studiet af den producerer frugtbare resultater.

Ved valg af case benyttes den informationsorienterede udvælgelse i modsætningen til det tilfældige valg som f.eks. benyttes ved stikprøver. Når en case skal bidrage med den størst mulige informationsmængde til besvarelsen af en problemstilling, er dens repræsentativitet ikke nødvendigvis et ubetinget fortrin, eftersom en sådan gennemsnitlig case som oftest ikke indeholder mest information. I stedet er det strategiske casevalg at foretrække (Flyvbjerg, 1991, s. 149).

Flyvbjerg (1991, s. 150) opstiller en række forskellige udvælgelseskriterier, som man kan gøre sit strategiske casevalg på baggrund af. Valget af Frederikshavn som case i dette tilfælde kan betegnes som en mellemting mellem den kritiske og den ekstreme case. Sidstnævnte type beskrives som cases, der er særligt vellykkede eller særligt problemfyldte. Frederikshavns plansituation har været påvirket af en ganske voldsom omvæltning i erhvervsstrukturen. Mange byer har været ramt hårdt af udflytning af arbejdspladser i omstillingen fra industri til serviceproduktion, men i Frederikshavn var der tale om et uheldigt sammentræf af flere omstændigheder og byen mærkede derfor udviklingen

ekstra tungt. Så meget desto mere imponerende er det, at byen i dag er en markant by, når det gælder nytænkning af planlægning og iværksættelse af forskellige projekter. Derfor kan Frederikshavn delvist betegnes som en ekstrem case. Når det er sagt, er Frederikshavns situation langt fra unik, og mange byer har oplevet samme erhvervsstrukturelle forandringer i en eller anden form og står i dag med tilsvarende udfordringer i planlægningen. Derfor kan Frederikshavn også virke som en kritisk case, der beskrives som: *Hvis det gælder for denne case, så gælder det for alle cases.*

Frederikshavn er således udvalgt ud fra nogle strategiske hensyn, men desuden har det praktiske i byens relative nærhed til Aalborg også spillet ind, eftersom det var intentionen at gennemføre personlige interview.

Indsamlingen af informationer om planlægningen i Frederikshavn er primært foregået gennem interview. Det blev forsøgt at få repræsenteret holdninger fra en bred gruppe af aktører i Frederikshavns Kommunes planlægning. De syv interview involverede i alt otte personer: To politikere (borgmesteren og formanden for Plan- og Miljøudvalget), to fra administrationen (den tekniske direktør og en planlægger), to fra erhvervslivet (direktøren i Frederikshavn Maritime Erhvervspark og direktøren i kommunikationsvirksomheden Tankegang) samt to borgere (aktive i flere planlægningsspørgsmål). Interviewpersonerne repræsenterede således et bredt udsnit af planinteresserne i Frederikshavn Kommune. Interviewene blev gennemført som personlige interview i Frederikshavn, og de foregik efter en delvis struktureret model for at sikre en vis styring af respondenternes svar. Den benyttede interviewguide foreligger i appendiks A sammen med en kort beskrivelse af de enkelte interviewpersoner.

Interviewene var den primære kilde til data om Frederikshavns planlægning, og derfor blev spørgsmålene udarbejdet med databehov for øje. Dvs. hvilke informationer var nødvendige at indsamle for at kunne svare på problemformuleringen. I den proces hjalp de metodologiske retningslinjer til at styre spørgsmålene i en konstruktiv retning. F.eks. i spørgsmålene omkring beslutningsprocesser kom der nogle interessante holdninger frem ved at fokusere på en konflikt om et højhusprojekt i byen. Desuden viste retningslinjen omkring narrativ/historie/kontekst sig meget betydningsfuld, eftersom der kunne identificeres mange hændelser og historiske begivenheder, som havde stor indflydelse på planforandringerne i Frederikshavn.

Det var ikke alle data som blev indsamlet gennem interviewene. Til at supplere beskrivelsen af plansituationen i Frederikshavn blev der også indhentet diverse plandokumenter og notater. Særligt i den strukturelle del af analysen viste litteraturstudierne sig som en anvendelig og hensigtsmæssig metode.

De indsamlede data bearbejdes i en tredelt analyse som beskrevet i det følgende.

1. Deskriptiv analyse
2. Casen forklarer sig selv
3. Fortolkende analyse

Den første deskriptive del af analyse udgør casestudiets strukturelle/historiske del. Det bliver her beskrevet, hvilken historisk baggrund casen har, og desuden bliver Frederikshavns nuværende situation illustreret med statistik og karakteristik af vigtige forhold. Det bliver forsøgt at holde en så nøgtern og koncis tilgang som muligt, og der vil således blive opbygget en baggrund for den videre analyse af casen. Afslutningen på de enkelte afsnit i analysen vil munde ud i nogle spørgsmål, som besvares i de næste to analyser.

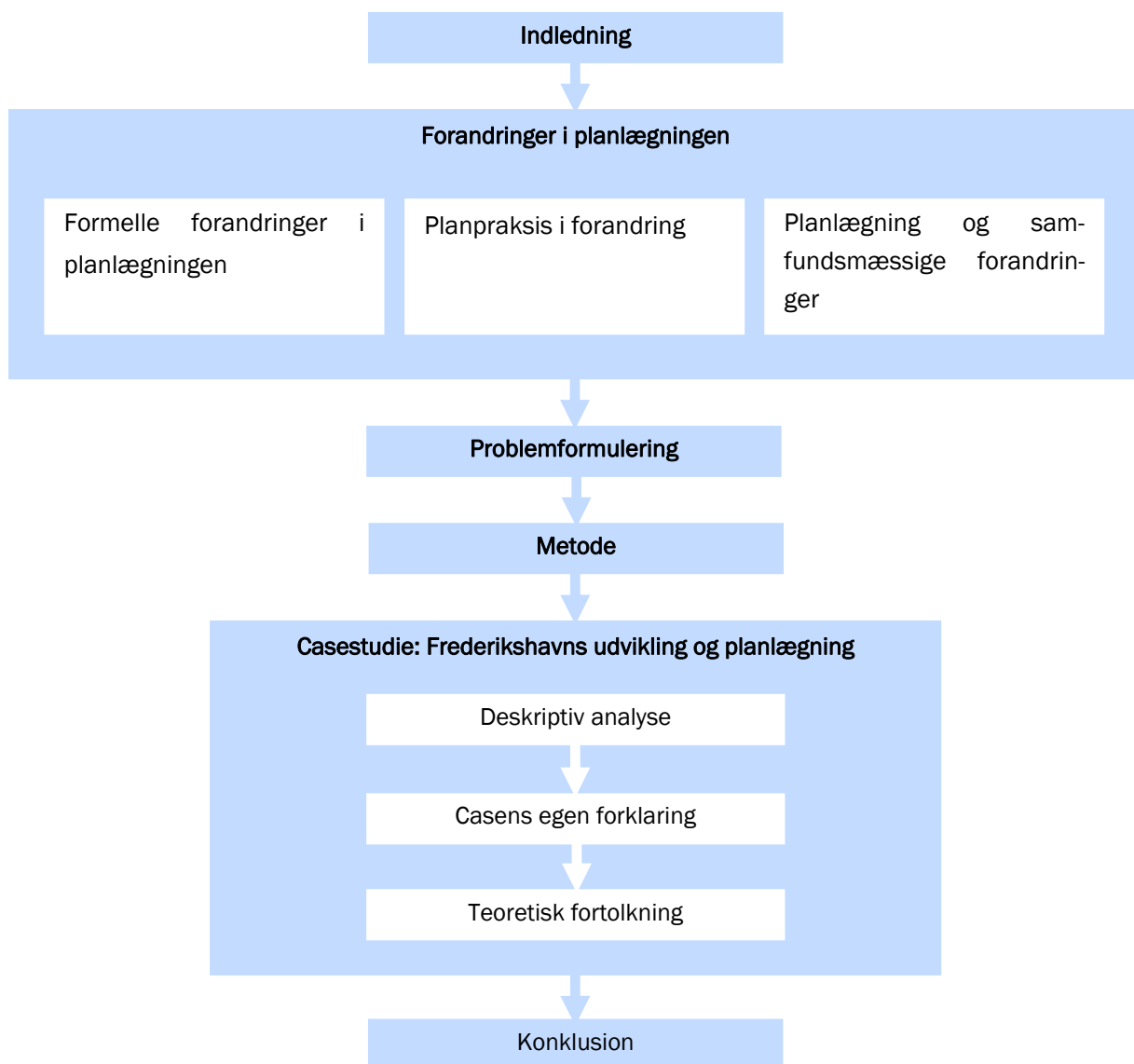
Anden analysedel udgøres af den indsamlede empiri fra de gennemførte interview. Her vil der for alvor udkrystallisere sig en forståelse af forandringerne i Frederikshavns planlægning. Ved omfattende brug af citater vil de enkelte aktørers holdninger og beskrivelser udgøre et samlet billede af Frederikshavns udvikling. Denne del af analysen opdeles i en række nøglefaktorer, der hver især bidrager med information til besvarelsen af problemformuleringens første hovedspørgsmål, og der begynder måske endda at tegne sig et billede af hvilken udvikling, forandringer er en del af.

I sidste analysedel sammenholdes resultaterne af de første dele af casestudiet med teoretiske betragtninger. Dermed vil de identificerede forandringer i planpraksis forsøges forklaret på baggrund af anerkendte planlægningsteorier. Den tredje delanalyse vil således bidrage med svaret på problemformuleringens andet hovedspørgsmål om, hvad planforandringerne er et udtryk for.

Der er hermed gjort rede for de metodiske overvejelser fra problemformulering til konklusion, så nu er der et solidt fundament for at påbegynde casestudiet.

På næste side forefindes en skematisk oversigt over rapportens opbygning.

### 4.3 Projektstruktur





# Kapitel 5

# Deskriptiv analyse





## 5 Deskriptiv analyse

Frederikshavn har som by oplevet store omvæltninger gennem de seneste 10 år. Det har gjort sig gældende på mange fronter, men de tydeligste og mest udslagsgivende faktorer har været at finde på erhvervsområdet. For at hjælpe med forståelsen af Frederikshavns nuværende situation vil der i det følgende blive redegjort for en række faktuelle hændelser og statistikker som alle bidrager med materiale til fortællingen om Frederikshavn. De benyttede data i dette kapitel er udvalgt med henblik på at give en nøgtern præsentation af den valgte case, hvilket vil sige, at subjektive holdninger og vurderinger, så vidt muligt, ikke inddrages på nuværende tidspunkt i analysen. Casebeskrivelsen er opdelt i en række temaer, som dels giver et generelt billede af Frederikshavn og dels sætter fokus på nogle bestemte områder, der er særligt relevante for projektets tema om nytænkning i planlægningen. Det søges således at udpege nogle rammevilkår for planlægningen i Frederikshavn, så det bliver klart, hvilke forudsætninger, positive som negative, byen rent praktisk arbejder ud fra. Det indebærer dels byens historie og socioøkonomiske struktur, men det drejer sig også om at få et overblik over de politiske forhold. Derudover undersøges det, hvilke planer der er blevet udarbejdet og der påvises centrale faktorer i byudviklingen, både fysiske og kulturelle. Efter dette kapitel er scenen dermed sat for at finde forklaringer og bagvedliggende rationaler og udviklingstendenser.

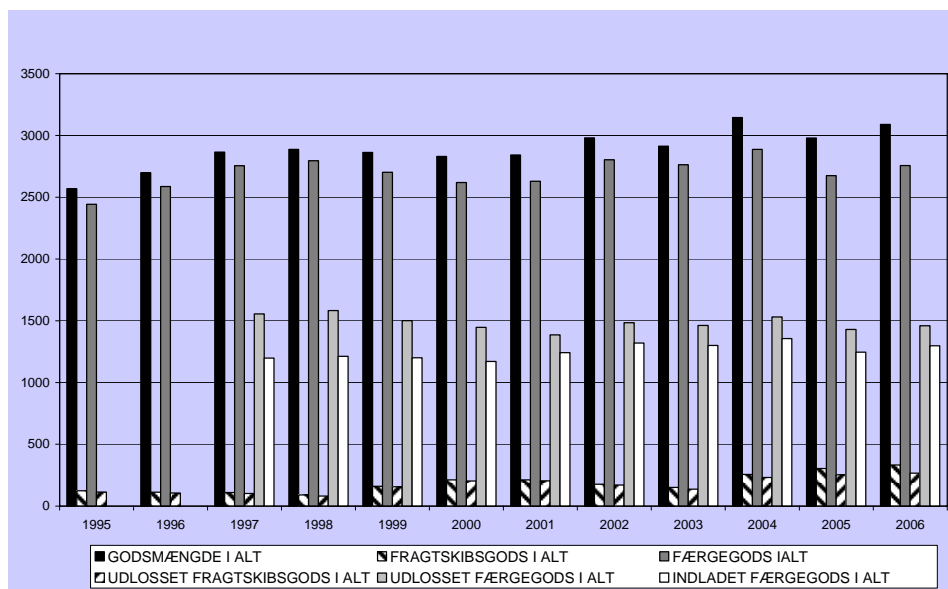
### 5.1 Fakta om Frederikshavn

Frederikshavns historie er gennemsyret af søfart. Navnet Frederikshavn blev til i 1805, hvor Frederik VI lod bygge en statshavn, men allerede i 1600 tallet blev Hirsholmene brugt som flådebase og udstyret med skanser og krudttårn. Området har forbindelse til Tordenskjold, da han under Store Nordiske Krig benyttede Fladstrand Citadel, der var et lille lukket fæstningsværk. Frederikshavn har beholdt det forsvarsmæssige islæt, eftersom Søværnet stadig har flådebase ved byen (Toppen af Danmark, 2007).

Frederikshavn har  
færgeforbindelse  
både til Norge og  
Sverige



Hvad der oprindeligt var en fæstning og et fiskersamfund udviklede sig i kraft af havnen til en industriby med skibsværfter samt gods- og færgeruter. Frederikshavns placering er medvirkende til, at der også i dag er sejlruiter til både Norge og Sverige, hvilket har stor betydning for byen. Havnen er fortsat en vigtig brik i Frederikshavns erhvervsliv og havnearealerne rummer i dag omkring 80 virksomheder med 1800 arbejdspladser inden for diverse erhverv (Toppen af Danmark, 2007). At havnen ikke har mistet sin betydning for Frederikshavns erhvervsliv, selv om der ikke længere fremstilles skibe, fremgår også af figur 5.1. Den viser, at godsomsætningen på mange områder er i fremgang.



Figur 5.1 viser, at godsomsætningen på Frederikshavn er i vækst på flere områder.

(Danmarks Statistik, 2007)

I Nordjylland er Aalborg den selvskrevne hovedstad i kraft af sin størrelse og betydning. Men efter Aalborg er Frederikshavn og Hjørring næsten identiske rent størrelsesmæssigt og der er derfor opstået et naturligt konkurrence- og samarbejdsforhold mellem de to.

	Byens indbyggertal pr. 1. januar 2006	Kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2006	Kommunens indbyggertal pr. 1. januar 2007
Frederikshavn	23.636	33.651	62.741
Hjørring	24.813	35.296	67.480

(Danmarks Statistik, 2007), (Frederikshavn Kommune, 2007a), (Hjørring Kommune, 2007).

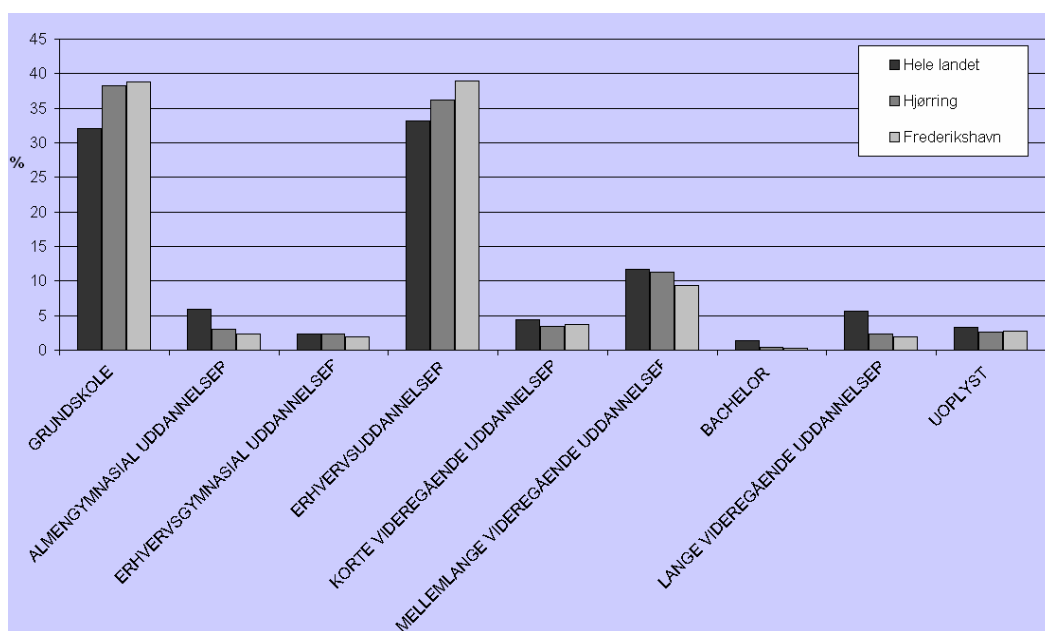
Som det fremgår af figur 5.2 har Frederikshavn og Hjørring Kommuner næsten sammenlignelige indbyggertal både før og efter strukturreformen. En vigtig forskel mellem de to byer er imidlertid, at Hjørring ligger inde i landet. I Hjørring Kommune er det Hirtshals, der er havnebyen med færgeforbindelser til Norge.

Figur 5.2: Frederikshavn og Hjørring er næsten identiske mht. indbyggertal.

Frederikshavns havnearbejder- og værftskultur har muligvis haft indflydelse på, hvilke og hvor lange uddannelser befolkning har taget. Det kan i hvert fald konstateres, at uddannelsesniveauet ikke er så højt som i resten af landet og også i forhold til nabobyen Hjørring halter det lidt efter, se figur 5.3. Der tegner sig et tydeligt billede af, at andelen af personer, som har grundskolen eller en erhvervsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse, er væsentligt større i Frederikshavn end i resten af landet. Samtidig kan det konstateres, at andelen af Frederikshavns befolkning med en længere uddannelse er betydeligt mindre end landsgennemsnittet.

Figur 5.3:

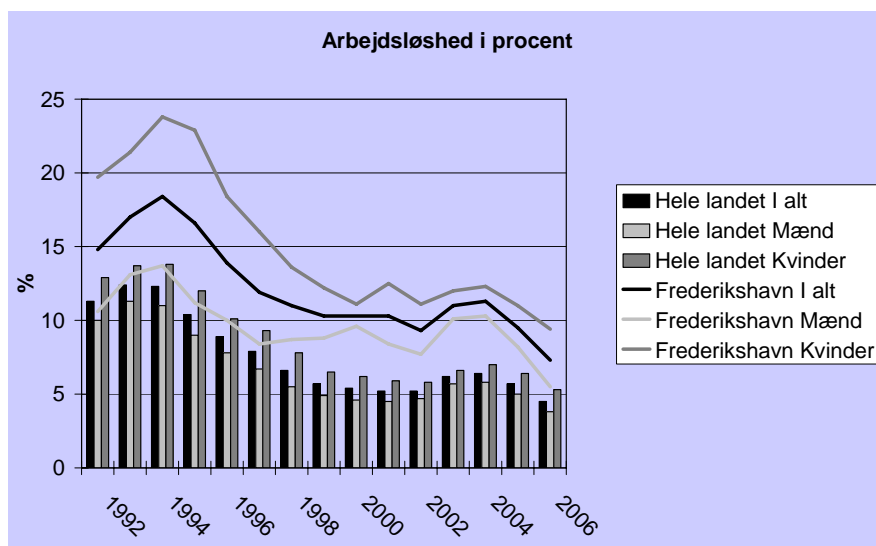
Uddannelsesniveauet i Frederikshavn er betydeligt lavere end landsgennemsnittet og det halter også lidt efter nabobyen Hjørring.



(Danmarks Statistik, 2007)

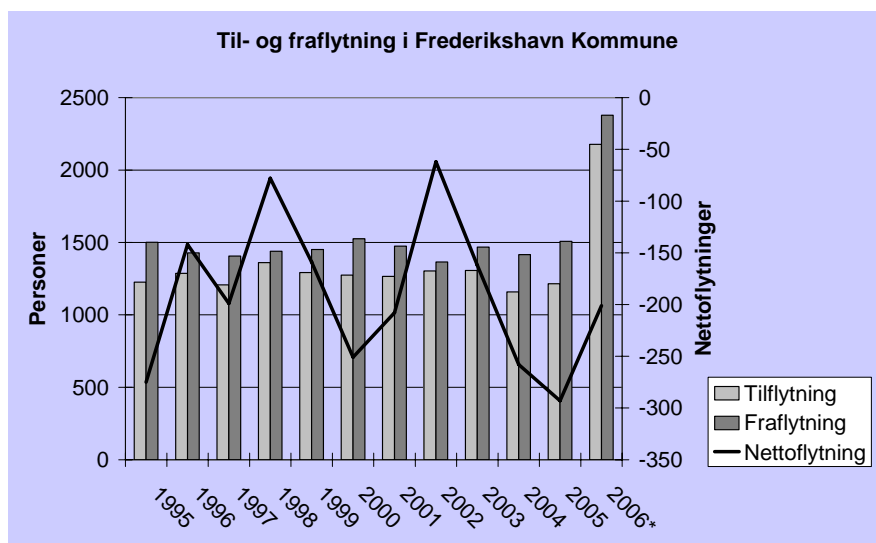
På trods af havnens omstilling og bidrag til økonomien i Frederikshavn har byen i en længere årrække været underlagt et par kedelige grundvilkår. Arbejdsløsheden er markant større i Frederikshavn end gennemsnittet i Danmark og byen oplever en nettofraflytning. Ledigheden i Frederikshavn har fulgt de generelle konjunkturer i Danmark, som det kan ses i figur 5.4, men den har over en 15-årig periode konstant været fra halvanden gange og op til dobbelt så høj som landsgennemsnittet. Beskæftigelsen er steget de senere år, så arbejdsløsheden i Frederikshavn er faldet til 7,3 %, men der er stadig langt ned til den nationale ledighedsprocent på 4,5. På kurven for ledigheden for mænd i Frederikshavn kan der omkring mellem 1999 og 2000 observeres en signifikant top, der ikke følger de generelle tendenser. Denne afvigelse dækker sandsynligvis over lukningen af skibsværftet Danyard. Cirka et år senere mellem 2000 og 2001 er det kvindernes arbejdsløshedskurve, der stiger. Det kan være forårsaget af

nedgangen i detailhandelen efter afviklingen af det toldfrie salg, som beskrives i det næste afsnit Krisen.



Figur 5.5: Kurverne viser arbejdsløsheden i Frederikshavn og søjlerne giver et sammenligningsgrundlag i form af landsgennemsnittet. Ledigheden i Frederikshavn følger de generelle konjunkturer, men er markant højere end landsgennemsnittet.

(Danmarks Statistik, 2007)



Figur 5.6: Frederikshavn har gennem de seneste 10 år oplevet en nettofraflytning.

\*) Tallene fra 2006 er for den nye storkommune. (Danmarks Statistik, 2007)

Det andet grundvilkår er nettofraflytning, se figur 5.6. I de seneste 10 år har Frederikshavn Kommune ikke været i stand til at tiltrække et større antal nye tilflyttere end folk, der flytter væk. Dermed har kommunen haft faldende indbyggertal i en længere periode. Tendensen er ikke unormal for udkantsområder, og udviklingen ser ikke umiddelbart ud til at være vendt, eftersom 2005 har den højeste fraflytningsværdi i 10 år. Tallene fra 2006 kan være slørede af til- og fraflytninger i de kommuner, som blev lagt sammen med Frederikshavn.

### 5.1.1 Opsamling

Frederikshavn er altså en by med en meget maritim historie og havnen er stadig et vigtigt aktiv for erhvervslivet. Byen er en mellemstor dansk provinsby og der er kun 30 km til nabobyen Hjørring, som er på samme størrelse. Frederikshavn har den ulempe i dagens videnssamfund, at uddannelsesniveauet er forholdsvis lavt i forhold til resten af landet. Desuden ligger byen i et udkantsområde, og er gennem en længere periode blevet udfordret af både fraflytning og høj arbejdsløshed. I forlængelse af denne karakteristik af Frederikshavn melder der sig en række spørgsmål. Hvilken betydning har havnen for Frederikshavn i dag? Hvordan påvirker den maritime historie byen og dens borgere nu? Hvordan er forholdet mellem Frederikshavn og søsterbyen Hjørring? Hvad gør man for at forbedre vidensniveauet, hæve beskæftigelsen og vende fraflytningstendensen?

## 5.2 Krisen

Globaliseringen har betydet, at mange industriarbejdspladser er flyttet ud fra Danmark til lande med lavere arbejdslønninger. Denne udvikling har ramt bredt i mange brancher og det er efterhånden en anerkendt kendsgerning, at Danmark skal leve af videnstunge og kreative erhverv frem for traditionel industri. Den konstatering virker som en selvfølgelighed nu, men mange steder i landet var erkendelsesprocessen lang og hård, fordi man ikke ville se realiteterne i øjnene. Således også i Frederikshavn, hvor 1999 blev et skæbnesvangert år for byen. Frederikshavns største private arbejdsplads, skibsværftet Danyard, lukkede endeligt efter længere tids økonomisk krise i december 1999. Blot et halvt år forinden var det toldfrie salg på færgerne til Norge og Sverige blevet afviklet. Der er forskellige vurderinger af, hvor mange arbejdspladser byen mistede, men de fleste bud ligger på omkring 7.000 ud af byens indbyggertal på 35.000. Det var en enorm lussing for Frederikshavn, og det var ikke svært at tilslutte sig katastrofestemningen omkring årtusindskiftet.

Det toldfrie salg var også en vigtig indtægtskilde for Frederikshavn i kraft af de mange endagsturister fra Norge og Sverige. Alene Stena Line skaffede i midten af halvfemserne en halv million overnatninger til kroer og hoteller gennem salg af kombinerede færge og overnatningstilbud. Ved hjælp af indtægter fra det toldfrie salg kunne billetprisen holdes ned på et attraktivt niveau. (Lauritzen & Flensburg, 1996).

Allerede i juli 1996 besluttede Europakommissionen med fuld opbakning fra den danske regering, at det toldfrie salg var en hindring for det indre marked, og det skulle derfor afvikles i løbet af tre år (Lauritzen & Flensburg, 1996). Der var således en periode til at forberede sig på eftervirkningerne af det toldfrie stop. Den periode benyttede Danmarks Turistråd bl.a. til at lave en undersøgelse, der viste at stoppet ville koste omkring 1000 arbejdspladser i Nordjyllands Amt. Undersøgelsen blev forelagt Skatteministeren i håb om, at beslutning kunne udskydes et par år, hvilket som bekendt ikke skete (Ritzau, 1998).

1999 kan således betegnes som et katastrofeår for Frederikshavn, hvor værftslukningen og afviklingen af det toldfri salg betød et betydeligt tab af arbejdspladser. Med værftslukningen mistede byen samtidig en stor del af sin identitet, som næsten var ensbetydende med skibsbygningsindustrien. Det andet store skibsværft, Ørskov Christensens Staalskibsværft, overlevede indtil begyndelsen af 2003, hvor det skiftede navn til det nuværende Orskov Yard, der ikke bygger nyt, men tager sig af reparationer og ombygninger (Orskov Yard, 2007).

Inden Danyard lukkede helt, havde Lauritzen Gruppen forsøgt at sælge værftet. Da det ikke lykkedes, stiftede man i stedet et udlejningsselskab, der blev kaldt Frederikshavn Maritime Erhvervspark (FME). Ørskov lejede sig med det samme ind på 40 % af arealet og andre mere eller mindre maritime aktiviteter flyttede ind på området (Wichmann, 1999). I dag er over 60 forskellige firmaer repræsenteret på FME's havnearealer (FME, 2007). Frederikshavn Havn var som alle danske havne en statshavn, men i forbindelse med at staten afhændede havnene, købte Frederikshavn Kommune i 2001 Frederikshavn Havn.

### 5.2.1 Opsamling

Tiden omkring år 2000 var en turbulent tid for Frederikshavn, hvor byens livsgrundlag gennem mange år så at sige blev fjernet. Mange arbejdspladser forsvandt og byens største og dominerende arbejdsplads, Danyard, var ikke længere at finde på havnen. Når omkring 7.000 arbejdspladser mistes i en kommune med 35.000 indbyggere kræver det målrettet handling at rejse sig igen. Disse begivenheder har derfor fået stor betydning for den videre udvikling og redefinering af Frederikshavn. Man kan spørge sig selv, om Frederikshavn Kommune havde en alternativ strategi klar til at afbøde virkningerne af de begivenheder, som havde været på vej et stykke tid? Hvad betød værftslukningen for byens identitet og har byens image og identitet ændret sig? Hvordan har man forsøgt at skabe nye arbejdspladser og er det lykkedes?



### 5.3 Politik og planlægning

For at danne et overblik over de organisatoriske rammer for planlægningen vil det følgende rumme en beskrivelse af den politiske situation i Frederikshavn. Desuden vil der blive gjort rede for kommunens organisation samt de planer, der er udarbejdet gennem de senere år.

Den kommunalpolitiske situation i Frederikshavn har i mange år været præget af to næsten lige store blokke. Efter kommunalvalget i 1993 lykkedes det Venstres Jens Christian Larsen at blive borgmester efter et socialdemokratisk monopol på posten siden 1954. Det varede dog kun til næste valg i 1997, hvorefter det atter var en socialdemokrat, den stadig siddende Erik Sørensen, der indtog borgmesterkontoret. Ved kommunalvalget i 2001 skete der ikke de store forskydninger. Dermed var situationen mere eller mindre uændret med to næsten lige store henholdsvis borgerlige og socialdemokratiske grupperinger, hvor sidstnævnte beholdt borgmesterposten. Fire år senere i 2005, der de facto var valg til den nye storkommune, ledte til en styrkelse af Socialdemokraterne og Erik Sørensen blev borgmester for den nye kommune.

Figur 5.7 viser, at Frederikshavn Kommune gennem en lang periode har haft en politisk situation med to næsten lige store blokke, hvor flertallet dog er skiftet to gange. Kommunesammenlægning har ført til en styrkelse af Socialdemokraterne, der nu er klart den største gruppe i byrådet.

	1993	1997	2001	2005
Socialdemokratiet	9	8	8	15
Radikale Venstre	0	0	0	0
Konservative Folkeparti	1	1	1	1
Centrum-Demokraterne	1	1	1	0
Dansk Folkeparti (1997-)	-	1	1	1
Socialistisk Folkeparti	1	2	2	2
Venstre	7	8	8	10
Fremskridtspartiet	1	0	0	0
Ikke-reserverede bogstaver	1	0	0	2
I alt	21	21	21	31*

\*) Byrådet i den nye storkommune blev udvidet med 10 medlemmer i forhold til det hidtidige byråd. (Danmarks statistik, 2007)

Frederikshavn Kommunes byråd har, udover Økonomiudvalget, også nedsat syv stående udvalg og to § 17, stk. 4 udvalg, som det fremgår af figur 5.8. Administrationen varetages af fire forvaltninger.

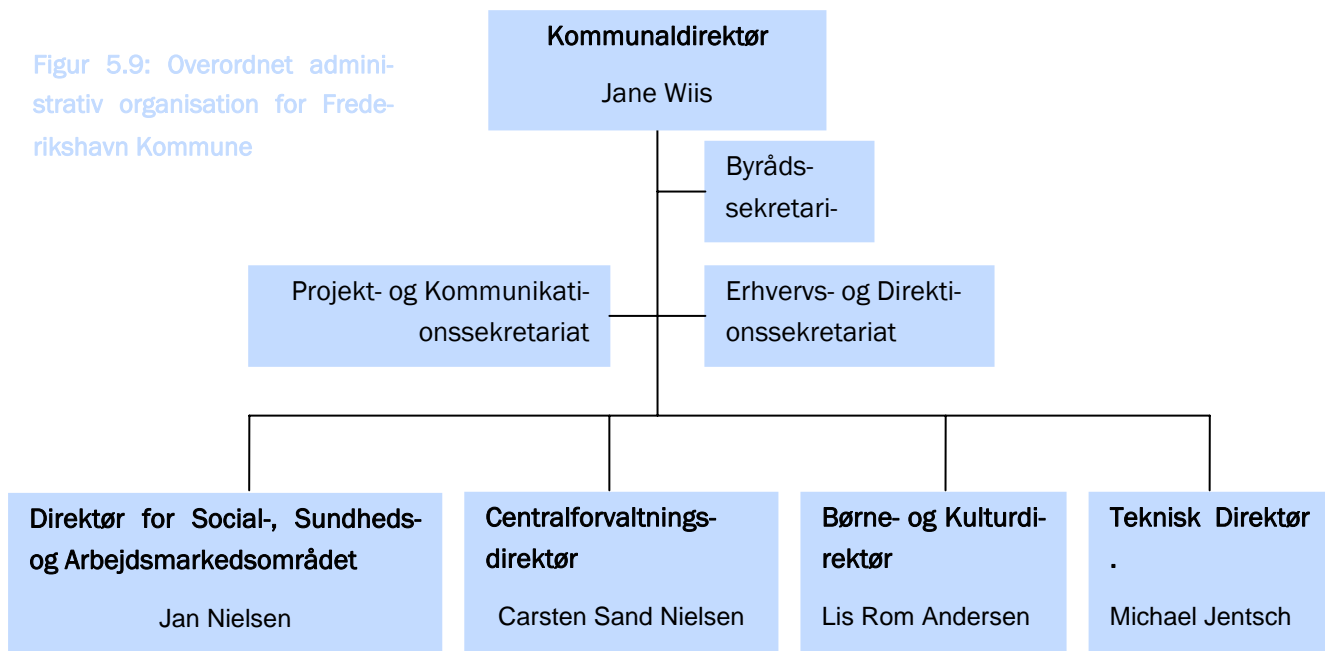
Politiske udvalg	Administrative forvaltninger
Økonomiudvalget	Centralforvaltningen
Socialudvalget	Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedsforvaltningen
Sundhedsudvalget	Børne- og Kulturforvaltningen
Arbejdsmarkedsudvalget	Teknisk Forvaltning
Børne- og Ungdomsudvalget	
Kultur- og Fritidsudvalget	
Teknisk Udvalg	
Plan- og Miljøudvalget	
§ 17, stk. 4 udvalg:	
Erhvervs- og Turismeudvalget	
Distriktsudvalget	

Figur 5.8 viser de politiske udvalg samt de administrative forvaltninger, der er nedsat i Frederikshavn Kommune.

(Frederikshavn Kommune, 2007a)

Erhvervs- og Turismeudvalget og Distriktsudvalget er begge oprettet i henhold til § 17, stk. 4 i Lov om kommunernes styrelse. Her gives mulighed for at kommunalbestyrelsen kan nedsætte udvalg, hvis funktion det er, at varetage bestemte opgaver, f.eks. af rådgivende karakter (LBK nr. 1060 af 24/10/2006). Erhvervs- og Turismeudvalget består, udover formand og borgmester Erik Sørensen, af 14 forskellige interessenter fra erhvervslivet. Formålet med udvalget er bl.a. at fremme nytænkning på området og skabe koordinerende strategier. Distriktsudvalget består af 29 medlemmer, hvoraf tre er byrådsmedlemmer og de resterende 26 kommer fra de respektive lokaldistrikter i kommunen. Distriktsudvalgets formål er at spille en koordinerende rolle i forhold til landdistrikterne og fremme udviklingen i de områder (Frederikshavn Kommune, 2007a).

Figur 5.9: Overordnet administrativ organisation for Frederikshavn Kommune



(Frederikshavn Kommune, 2007a)

Administrationen i Frederikshavn Kommune varetages af fire forvaltninger, hvor planlægningen primært ligger under den tekniske direktør Michael Jentsch. Han kom til Frederikshavn Kommune i 1989 som vicedirektør indtil 1995, hvor han fik anden ansættelse. Jentsch kom tilbage til Frederikshavn i 1998, hvor han indtog stillingen som Teknisk Direktør, som han stadig bestrider. Desuden var Michael Jentsch ordførende direktør i en periode fra efteråret 2004, hvor den daværende kommunaldirektør søgte til Nordjyllands Amt og senere Region Nord. Den nye kommunaldirektør, Jane Wiis, tiltrådte i foråret 2006.

Af større betydningsfulde ændringer i administrationen kan nævnes, at i krisetåret 1999 blev kulturforvaltningen etableret med Lis Rom Andersen som direktør, hvilket hun stadig er i det, der nu hedder Børne- og Kulturforvaltningen.

Som noget nyt er der i forbindelse med kommunesammenlægningen pr. 1. januar oprettet et sekretariat for Projekt- og Kommunikation. Det er en stabsfunktion under kommunaldirektøren, der samarbejder med alle forvaltningerne. Sekretariatet har således en tværgående udviklingsfunktion og det skal medvirke til at fremme projektorganisationen (Jochumsen, 2007).

Den politiske og administrative organisation af Frederikshavn Kommune giver et vist billede af byen, men for at danne sig et mere fuldstændigt overblik over plansituationen er det hensigtsmæssigt også at kaste et blik på den konkrete planlægning, kommunen har udarbejdet. Desuden har kommunen øget sin ind-

sats på kommunikationsområdet, så det virker derfor også relevant også at inddrage dokumenter fra det område i undersøgelsen. Følgende planer og strategier vil blive gennemgået i nedenstående rækkefølge:

- Frederikshavn-området mod 2005 (Frederikshavn Kommune, 2000)
- Kommuneplan 2001 hovedstruktur + 3 temaplaner om hhv. erhverv, IT og miljø (Frederikshavn Kommune, 2001)
- Strategisk redegørelse for Frederikshavn Kommune (Frederikshavn Kommune, 2003)
- Helhedsplan for Frederikshavn Havn (Frederikshavn Kommune, 2005a)
- Imageundersøgelse (Hansen, 2003)
- Kommunikationsstrategien "Vækst og Vilje" (Gaardbo Comm, 2004)

Fokus i ovenstående liste er på årene efter kriseåret 1999, eftersom de voldsomme omvæltninger i erhvervsstrukturen kalder på nytænkning i planlægningen, hvilket gør det relevant for analysen. Det er imidlertid også nødvendigt at se på planlægningen før 1999 for at kunne påvise eventuelle forandringer. Derfor behandles indledningsvis også kommuneplanen fra 1989 og "Bolig og Bopætningspolitik" fra 1997.

Kommuneplanen fra 1989 er udtryk for en traditionel fysisk orienteret planlægning og den består af en hovedstruktur og en rammedel. Hovedstrukturen er bygget op omkring temaer som bolig, erhverv, teknik og forsyning samt trafik. Under hvert tema redegøres der for status på området, sammenhæng med anden planlægning samt mål og retningslinjer. Der identificeres for så vidt nogle relevante problemstillinger, f.eks. lavt uddannelsesniveau og for smalt funderet erhvervsliv, men de traditionelle reguleringsindgreb har ikke været effektive nok til at vende udviklingen (Frederikshavn Kommune, 1989).

For fuldstændighedens skyld medtages kommunens egen liste over temaplaner, der er udarbejdet siden seneste vedtagelse af en kommuneplan i 1989. Disse temaplaner er ifølge Frederikshavn Kommune at betragte som en løbende revision af kommuneplanen.

- Midtbyplanen (april 1991)
- Erhverv og Miljø (juni 1993)
- Campingtillæg (februar 1994)
- Frederikshavn Havn (marts 1995)
- Vindmølleplan (januar 1996)

- Ungdomspolitik (juni 1997)
- Bolig- og Bosætningspolitik (oktober 1997)
- Trafik og Miljø (september 1998) (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 21)

Temaplanen om bolig og bosætning har en række målsætninger om at forbedre boligkvaliteten og –udbuddet i Frederikshavn Kommune. Desuden handler én af målsætningerne om at styrke indsatsen omkring at tiltrække flere tilflyttere. Det er faktisk det eneste, som politikken reelt melder ud omkring bosætning. Det planer til gengæld beskæftiger sig med er boliger. Den udgør en samlet strategi for, hvor og hvordan boligmassen i Frederikshavn skal udbygges og forbedres. "Bolig og Bosætningspolitikken" indeholder, udover hovedstrukturen, også af en omfattende rammedel med grundige beskrivelser af planlægningen for de involverede områder (Frederikshavn Kommune, 1997). Der er således tale om en traditionel boligplanlægning og ikke en bosætningsstrategi.

To år efter temaplanen for bolig og bosætning blev der, i forbindelse med den trængte erhvervssituation i Frederikshavn, nedsat en arbejdsgruppe med Frederikshavn Kommune i formandsrollen og med deltagelse fra Nordjyllands Amt, Arbejdsmarkedsrådet Nordjylland, Frederikshavns Erhvervsråd, Erhvervsfremme Styrelsen og Erhvervsministeriet. Arbejdsgruppen fremlagde, efter hvad de selv kalder en "bottom up" proces, en strategi for udviklingen af erhvervslivet i Frederikshavn-området. Strategien blev kaldt "Frederikshavn-området mod 2005" og hovedbudskabet var, at udviklingen skulle koncentreres om følgende fire indsatsområder: Det maritime kraftcenter, det kompetente og innovative Frederikshavn, det digitale Frederikshavn samt turisme. I slutningen af 2002 blev der udarbejdet en status for "Frederikshavn-området mod 2005", hvor det blev opsummeret, hvilke projekter, der var iværksat under de enkelte indsatsområder.

Kommuneplanen 2001 er det første stykke lovbefalede planarbejde, der er gennemført efter 1999. Planen blev udarbejdet samtidigt med strategiplanen "Frederikshavn-området mod 2005" og kredser da også om de samme temaer. Den består af en hovedstruktur samt tre temaplaner for Erhverv, Miljø og IT. Visionerne i planerne kredser om idéen "Det maritime kraftcenter", der blev præsenteret i "Frederikshavn-området mod 2005". Planerne er generelt strategiske i deres tilgang til indholdet og der er kun én reel ændring i rammerne for lokalplanlægningen (Frederikshavn Kommune, 2001).

Kommuneplanen lancerer f.eks. visioner om at fremme rammerne for iværksætning, hvilket bl.a. skal gøres ved at motivere borgerne til at deltage aktivt i

lokalsamfundet. Iværksætterkulturen skal desuden styrkes ved at motivere "den enkeltes initiativlyst og -evne" (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 1 - 3).

Byrådet besluttede i forbindelse med Kommuneplan 2001 en behovsstyret, rullende planlægning der skulle være målrettet på udviklingen i kommunen. I forbindelse af den beslutning blev det også vedtaget at udarbejde en plan for havnen i forbindelse med overtagelsen fra staten (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 14).

Fra 2003 foreligger der en strategisk redegørelse, som aldrig er blevet endeligt vedtaget og dermed ikke er en officiel planstrategi. Indholdet i redegørelsen falder i tre dele, der omhandler status, strategiske mål og hvordan målene skal nås. Altså en klassisk opbygning for en strategi med spørgsmålene hvor er vi?, hvor vil vi hen? og hvordan kommer vi derhen? Statusdelen er ret kort og virker overfladisk uden tilbundsgående analyser. Den midterste del kaldes "Frederikshavner-strategien" og kredser om de to nøglebegreber alliancedannelse og iværksætter/selvstændighedskultur. Den sidste del indeholder de initiativer, som Frederikshavn Kommune forestiller sig ville kunne indfri målene, og det er dermed et oplæg til den planlagte efterfølgende debat, som aldrig fandt sted.

Helhedsplanen for Frederikshavn Havn er det seneste omfattende plandokument, der er udarbejdet af Frederikshavn Kommune. Det er formelt et kommuneplantillæg og udformningen er at betegne som en traditionel fysisk plan med redegørelses- og rammedel. Byrådets centrale holdning til havneplanlægningen, som bliver slået fast flere steder er, at "Frederikshavn Havn også i fremtiden skal være en aktiv erhvervshavn, hvor der ikke gives mulighed for planlægning af boliger." (Frederikshavn Kommune, 2005a, s. 7 & 25). Byrådet ønskede med havneplanen at skabe de optimale rammebetingelser efter omdannelsen af de maritime erhverv fra tung industri til mindre og mere serviceprægede virksomheder (Frederikshavn Kommune 2005, s. 6).

Sideløbende med planlægningen har Frederikshavn Kommune i de senere år iværksat en større indsats for at profilere sine kvaliteter. I 2003 fik kommunen iværksat en imageundersøgelse af Frederikshavn på baggrund af 732 telefoninterviews med henholdsvis frederikshavnere, nordjyder og øvrige danskere (Hansen, 2003, s. 1). Undersøgelsen viste, at Frederikshavn havde et kedeligt image, der i høj grad var bundet til havnen og færgerne, men også til mere uheldige forhold som kriminalitet og arbejdsløshed. Kun frederikshavnerne selv forbandt byen med noget positivt og var opmærksomme på de igangværende forandringer (Hansen, 2003, s. 3-5). Der var således en indikation af, at byens egen befolkning mærkede en ændring i identiteten, men udefra var billedet stadig præget af værftslukningen. Undersøgelsen afsluttes da også med en

konstatering om, at forandring af et image kræver en lang proces og ikke ændres fra den ene dag til den anden (Hansen, 2003, s. 5).

Imageundersøgelsen blev i 2005 fulgt op af en kommunikationsstrategi, som Gaardbo Comm, hvor den tidligere frederikshavner Jens Gaardbo er direktør, fik til opgave at udarbejde. I strategien mente man at kunne identificere to nøglebegreber, der også kom til at lægge navn til projektet, nemlig "Vækst og Vilje". I kommunikationsstrategien beskrives viljen som en central styrke i Frederikshavn, bl.a. viljen til forandring, som karakteriserede byen efter værftslukningen. Når vækst også blev brugt i det overordnede budskab, blev det begrundet med, at det kunne signalere genrejsning efter krisen og f.eks. også kunne tolkes som kulturel vækst (Gaardbo Comm, 2004, s. 10 - 11). Strategien fokuserer meget på Frederikshavns omstilling, og hvordan byen udadtil kan signalere vækst og vilje med forskellige tiltag. Et andet slagord, der er brugt i strategien er "fra værftsby til værtsby". Det er ikke understreget som centralt begreb, men står som ét budskab blandt flere ligestillede (Gaardbo Comm, 2004, s. 14 & 36). "Fra værftsby til værtsby" beskriver ellers ret præcist, hvad man ønsker at få kommunikeret ud, men rammer måske knap så bredt som hovedbudskabet "Vækst og Vilje". Selve udtrykket stammer fra en tale, som borgmester Erik Sørensen holdt på en Store Lederdag, der er et årligt arrangement, hvor kommunens direktion er samlet. "Fra værftsby til værtsby" har altså ikke nogen direkte sammenhæng med udarbejdelsen af "Vækst og Vilje", men det er alligevel taget med i den endelige kommunikationsstrategi (Jochumsen, 2007).

Den næste planopgave for Frederikshavn Kommune er udarbejdelsen af planstrategi og kommuneplan. Den proces er kun lige påbegyndt, og man er ikke nået ret langt med udfærdigelsen af egentlige dokumenter. Det første skridt, der er taget, er et "Udfordrings- og Ambitionsseminar", som blev afholdt for byrådet i april i år. På seminaret identificerede byrådsmedlemmerne centrale udfordringer og ambitioner på en række politikområder (Jochumsen, 2007). I den igangværende proces er administrationen ved at bearbejde resultaterne fra seminaret, så det kan blive viderebehandlet i byrådet. Den del af arbejdet skulle egentligt have været afsluttet før sommerferien, men er blevet udskudt til efter. De indledende manøvrer til planstrategien er således påbegyndt, mens der endnu ikke er foretaget noget omkring den kommende kommuneplan (Morthensen, 2007).

### 5.3.1 Opsamling

Den politiske situation i Frederikshavn har været stabil siden kommunalvalget i 1997. Siden dengang har socialdemokraten Erik Sørensen været borgmester og hans fløj blev styrket efter kommunesammenlægningen. Der er ikke kun

borgmesteren, der tiltrådte lige omkring krisen. I administrationen kom flere nye folk til omkring 1999, f.eks. Teknisk direktør Michael Jentch og chef for Kulturforvaltningen Lis Rom Andersen. Administrationen fik i 2006 ny direktør og efter kommunesammenlægningen er der kun fire forvaltninger. Som noget nyt er der oprettet et Projekt- og Kommunikationssekretariat. På den politiske side er der syv stående udvalg, udover Økonomiudvalget, og desuden er det besluttet at oprette to § 17, stk. 4 udvalg. Det drejer sig om Erhvervs- og Turismeudvalget og Distriktsudvalget, der begge består af eksterne aktører og har en rådgivende funktion i forhold til Byrådet.

På Planområdet stammer mange af kommuneplanrammerne tilbage fra Kommuneplan 1989. Op gennem 1990'erne bestod revisionen af kommuneplanen af en løbende udarbejdelse af temaplaner, der var meget traditionelle og fysiske i deres indhold. Den seneste kommuneplan fra 2001 består af en hovedstruktur og tre temaplaner. Den er meget strategisk og indeholder næsten ingen rammer. Efterfølgende blev der i 2003 udarbejdet et oplæg til en planstrategi og i øvrigt er indsatsen øget på kommunikationsområdet, hvor der er blevet foretaget en imageundersøgelse samt udarbejdet en kommunikationsstrategi. Efter 1999 er helhedsplanen for Frederikshavn Havn den eneste traditionelle plan med en redegørelsesdel og specifikke rammebestemmelser.

Den politiske og planmæssige situation i Frederikshavn Kommune giver anledning til en række spørgsmål om organisatoriske forhold og planlægning. Hvorfor ser organisationen ud som den gør? Hvilke tanker ligger bag de nye § 17, stk. 4 udvalg og hvilken betydning har de? Hvorfor er der kommet et øget fokus på ekstern kommunikation og dermed image og identitet? Hvordan indlejres det nye fokus i politik og planlægning? Hvad er kommuneplanlægningens mere strategiske karakter et udtryk for? Hvordan skal "behovsstyret, rullende planlægning" forstås?

## 5.4 Inddragelse af interessenter og borgere

For at få fastslået hvilke aktører der indgår i planlægningen, er det interessant at undersøge, hvordan borgere samt andre, organiserede såvel som ikke organiserede, aktører indgår i planprocessen. Der er naturligvis de lovpligtige rammer for participation, men de er at betragte som minimumsregler, der ikke afgrænser kommunen fra at inddrage andre interessenter yderligere.

Der er ingen grund til at betvivle, at Frederikshavn Kommune har overholdt de lovpligtige 8 ugers offentlighedsfase ved planforslag. Alt efter projektets omfang og karakter har der været større eller mindre interesse fra borgerne og



dermed afholdt flere eller færre debatmøder. F.eks. var forslaget om et 24 etagers højhus, noget der fik folk op af stolene, og projektet endte med at falde.

Frederikshavn Kommune har imidlertid også iværksat tiltag, der strækker sig udover det lovbefalede med hensyn til borgerinddragelse. I forbindelse med visse projekter inviterer kommunen udvalgte personer til at deltage. F.eks. blev der efter imageundersøgelsen afholdt et stormøde med 150 deltagere, som repræsenterede forskellige interessegrupper, f.eks. foreninger, erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner og borgere (Kej og Kvist, 2004), (Jochumsen, 2007). De førnævnte § 17, stk. 4 udvalg kan også betegnes som en måde at inddrage eksterne aktører på, hvor kommunen mere eller mindre selv bestemmer, hvem der skal med. Desuden var planprocessen omkring strategiplanen "Frederikshavn mod 2005" et såkaldt "bottom up" forløb, der involverede en række interessenter fra erhvervslivet.

Et borgerforum, der er åbent for alle, er "Frederikshavnerrummet", som blev etableret i foråret 2004. Det består rent praktisk af et rum på biblioteket, der er indrettet med visualiseringer i form af kort og modeller med præsentation af igangværende og kommende projekter. Borgerne har muligheden for at give deres uforbeholdne mening til kende, om alt i kommunen, ved at skrive en kommentar på en lille gul seddel. Sedlerne bliver med jævne mellemrum samlet ind og læst af kommunen, og der bliver taget stilling til om kommentarerne kræver handling nu eller i fremtiden (Jochumsen, 2007).

I forbindelse med stormødet efter imageundersøgelsen fremkom idéen om, at fraflyttede Frederikshavnere skulle bruges til at promovere byen udadtil. Projektet blev kaldt 1000 ambassadører og bestod i at sende informationsmateriale om Frederikshavn ud til unge mennesker, der tidligere havde boet i byen. Man håbede dermed, at de unge fraflyttere ville fungere som ambassadører for deres gamle hjemby og på den måde skabe positiv omtale. Hjemmesiden [www.9900frh.dk](http://www.9900frh.dk) blev oprettet som medie til at formidle oplysninger om aktiviteter i byen, og ambassadørerne, der deltog, modtog tilbud om gratis at deltage i visse arrangementer (Kej og Kvist, 2004).

Ambassadørprojektet kører endnu og det har givet anledning til initiativer, der involverer især unge mennesker. UNGwelt er en årlig workshop, som blev gennemført første gang i foråret 2006 og gentaget i 2007. Projektet er målrettet mod aldersgruppen 16 - 25 år og foregår i et samarbejde mellem uddannelser, erhvervsliv og kommunen. I sammenhæng med UNGwelt er der også taget initiativ til en kaospilotinspireret ungdomsuddannelse, der kaldes Ambitionsfabrikken. Startskuddet var en weekend med ambitionscamp i 2006, og det reelle

uddannelsesforløb påbegyndes midt i august 2007 og har en varighed af fire måneder.

Ambitionsfabrikken er ikke det eneste nye uddannelsesstilbud i Frederikshavn. I forlængelse af det øgede fokus på Frederikshavn som værtsby oprettede man i 2006 "Værtsskolen". Kurset indebærer fem dage, hvor der undervises i professionelt lederskab og det er målrettet mod ledere af samt ansatte i værtsvirksomheder, løst ansatte og frivillige i f.eks. idrætsforeninger. Værtsskolen drives i et samarbejde mellem Rambøll Management, Frederikshavn Event, EUC Nord og Frederikshavn Handelsskole (Frederikshavn Event, 2007).

### 5.4.1 Opsamling

Frederikshavn Kommune sørger for at overholde de 8 ugers offentlighedsfase og etablerer debatmøder ved større projekter. Derudover inviteres særligt interessante aktører til at deltage i visse projekter. Et tiltag som er åbent for alle er det Frederikshavnerrummet, hvor planlagte projekter præsenteres og borgerne kan aflevere deres mening. Indenfor de seneste to år har der været en målrettet indsats for få unge mennesker inddraget i planlægningen. Men hvad er bevæggrundene for at have fokus på unge? Hvad betyder Frederikshavnerrummet for borgerinddragelsen? Hvad er den selektive borgerinddragelse et udtryk for og hvordan påvirker den planlægningen?

## 5.5 Fysiske fyrtårnsprojekter

De store erhvervsstrukturelle omvæltninger i Frederikshavn er ikke kun at se i organisatoriske forhold og i planlægningen. Forandringerne har også et fysisk udtryk i form af mange nye byggeprojekter i byen. Efter 1999 valgte kommunen at investere ret kraftigt i byens udseende og byrumsudviklingen har medført en forskønnelse er veje, torve og parker (Birkemose, 2004).

Foruden de æstetiske forbedringer af bymidten er sporten og kulturen blevet tilgodeset med nye bygninger. Arena Nord, som er en multihal til sport og konferencer, samt et nyt isstadion blev begge vedtaget i 2001. Iscenter Nord stod klar til indvielse i 2004 og Arena Nord var færdigbygget året efter. Netop i den periode var der travlt med at klippe røde snore over i Frederikshavn, eftersom også Det Musiske Hus, der blev placeret mellem Rådhusparken og Rådhuset, stod færdigt i 2004. Således blev byen tre store oplevelsesbyggerier rigere på en ganske kort periode.

Der var tale om store kommunale investeringer i perioden, men et af de mere opsigtsvækkende initiativer var privat. Idéen om at transportere palmer fra Ita-

lien til en strand i Frederikshavn viste sig at falde i god jord hos byens beboere, og det er blevet et markant varemærke.

På havnen stod en gammel DLG silo, som ikke længere blev benyttet. Den tjener, efter en vellykket ombygning, nu kontorformål og har fået navnet "Katte-gatsiloen". Siloen er nu et omdrejningspunkt i Frederikshavn Maritime Erhvervspark, og bygningen huser bl.a. dele af kommunens administration, der sidder på syvende etage med udsigt over vandet og byen.

Et andet højhusprojekt, som endte med ikke at blive vedtaget, var den himmelstræbende "Faklen", som skulle være et 24 etagers vartegn midt i Frederikshavn. Borgerprotester gjorde dog, at projektet blev trukket tilbage uden afstemning i byrådet.

Idéen om at lave en skibakke vest for Frederikshavn er et utraditionelt projekt, der er vedtaget, men som endnu ikke for alvor er påbegyndt. Projektmagerne er norske og de har erfaring med skibranchen fra hjemlandet, men som situationen ser ud nu, er det stadig usikkert om skicenteret ved Frederikshavn bliver realiseret.

Palm City projektet er et omfattende feriebyprojekt, der skal ligge nord for byen og er berammet til at bestå af 700 ferieboliger, en 18 hullers golfbane og et feriecenter. Grunden blev solgt til projektmagerne i foråret i år, og projektet er derfor stadig i sin indledende fase (Isen, 2007).

Frederikshavn som vedvarende energiby har ikke kastet fysiske vidnesbyrd af sig endnu, men visionen, om at byen skal være 100 % forsynet af vedvarende energikilder i 2015, vil med tiden blive mere og mere synlig. Bl.a. andet er der projekteret store vindmøller, som skal dække en væsentlig del af energibehovet.

### 5.5.1 Opsamling

Frederikshavn har gennem de senere år fået tre store sports- og kulturbygninger, nemlig Arena Nord, Det Musiske Hus og Iscenter Nord. Desuden har der været nogle utraditionelle projekter som en palmestrand og en skibakke. Der er desuden flere store projekter som er i deres indledende fase. Man kan i den forbindelse spørge, om der er en sammenhæng mellem projekterne? Hvorfor har der været så mange store projekter indenfor en relativt begrænset periode? Er projekterne udtryk for en bestemt holdning i politik og planlægning?

## 5.6 Kulturtiltag

Som beskrevet i afsnittet om de fysiske fyrtårne har Frederikshavn indenfor de seneste år fået nogle markante kulturbyggerier. Bygningerne har givet mulighed for at lave nogle store arrangementer, hvilket er blevet udnyttet.

I efteråret 2006 lykkedes det at få den forhenværende amerikanske præsident Bill Clinton til at komme til en konference i Arena Nord sammen med den tidligere FN våbeninspektør Hans Blix. Allerede et halvt år efter fulgtes succes'en op med Al Gore, der er blevet en højaktuel og betydningsfuld debattør i spørgsmålet om den globale opvarmning. Han skulle have haft selskab af Mikhail Gorbatsjov, der blev forhindret i at deltage.

Det er ikke kun politiske arrangementer, der bliver gennemført på de nye scener. Med svingende held har man også forsøgt sig med store musiknavne som Bryan Adams og Alice Cooper. Bryan Adams koncerten blev afholdt i et udsolgt Arena Nord, mens et tilsvarende arrangement med Alice Cooper måtte flyttes til Det Musiske Hus pga. manglende interesse (Arena Nord, 2007).

Frederikshavn bød også på kulturelle oplevelser før de nye arenaer kom til. "Tordenskioldsdagene" havde i år 10 års jubilæum og begyndte således i 1998. Idéen opstod på baggrund af erfaringer fra "Tall Ships' Race", som Frederikshavn var vært for i 1995, og hvor der blev iværksat et seværdigt søslag. Siden har "Tordenskioldsdagene" vokset sig til en stor, årligt tilbagevendende begivenhed, som i år involverede 1000 medvirkende og havde 25.000 besøgende (Tordenskiold, 2007).

De to store lysvirksomheder Martin og Roblon, der begge er repræsenteret i Frederikshavn, har givet anledning til, at byen benytter lys som et særligt virkemiddel. Det gav sig i 2004 udslag i en lysfestival. Det koncept blev videreudviklet til at omfatte internationale kunstnere i 2006, hvor den næste lysfestival blev afholdt. Desuden har fokuset på lys betydet, at der er blevet stiftet "Lys-Teknisk InnovationsCenter" (Light Visions, 2007).

I 2004 oprettede politikere og erhvervsfolk i samarbejde Frederikshavn Event, der har været en aktiv del i mange af de store arrangementer. Det er et kommunalt/privat partnerskab, der fungerer som netværksorganisation for en lang række aktører indenfor kultur- og værtsbranchen (Frederikshavn Event, 2007).

### 5.6.1 Opsamling

Frederikshavn har således oplevet en markant vækst i store kulturbegivenheder de senere år. Nogle er produkter af de nye kulturarenaer, mens andre er opstået uafhængigt af dem. Hvad er væksten i kulturelle tiltag et udtryk for?

Hvad er kommunens rolle i arrangementerne? Hvordan påvirker arrangementerne byen?

## 5.7 Tidslinje

For at samle op på den deskriptive analyse og danne et overblik over Frederikshavns udvikling siden kriseåret 1999 præsenteres her en tidslinje med en lang række hændelser, der er betegnende for forandringsprocessen. For overskuelighedens skyld begrænse tidslinjen til at omfatte årene efter 1999. Året var skelsættende for Frederikshavn og startskuddet til at tænke nyt og påbegynde en omstillingsproces. Det er brikker i denne forandring, der bliver fremstillet på tidslinjen. Det er valgt at medtage et bredt udsnit af hændelser og begivenheder fra planlægning, kultur og erhverv for at give et mangfoldigt billede af udviklingen.

	Hændelser
1999	Det toldfrie salg ophører Skibsværftet Danyard lukker Kulturforvaltningen etableres Frederikshavn Maritime Erhvervspark (FME) etableres
2000	Det Musiske Hus besluttet
2001	Kommuneplan + 3 temaplaner om hhv. erhverv, IT og miljø. Byrumsudvikling påbegyndes Arena Nord og Iscenter Nord besluttet Frederikshavn overtog statshavnen og omdannede den til en kommunal selvstyrehavn Skandinavisk Maritimt Uddannelsescenter etableres
2002	Lysvirksomheden Martin A/S etablerer produktionsfaciliteter
2003	Imageundersøgelse 1000 Ambassadører er én af idéerne på et stormøde med 150 borgere Strategisk redegørelse for Frederikshavn Kommune Premiere på Laterna Nordica (årlig filmfestival) Premiere på Rockparty (Årlig rockfestival på Knivholt) Ørskov Skibsværft lukker

2004	<p>Skibakke vedtaget</p> <p>Frederikshavnerrummet. Borgerinddragelsesprojekt på biblioteket.</p> <p>Indvielse af Det Musiske Hus</p> <p>Indvielse af palmestrand</p> <p>Første Lysfestival</p> <p>Indvielse af Iscenter Nord</p> <p>Frederikshavn Event: Kommunalt/privat anpartsselskab</p>
2005	<p>Vækst og vilje præsenteres</p> <p>Helhedsplan for Frederikshavn Havn</p> <p>Indvielse af Arena Nord</p> <p>Maritime Network Frederikshavn dannes</p>
2006	<p>Kattegatsilo åbnes</p> <p>Light Visions: International Lysfestival</p> <p>LysTeknisk InnovationsCenter stiftes</p> <p>Vedvarende energi projekt</p> <p>Værtsskolen stiftes</p>
2007	<p>Præsentation af Palm City projektet</p> <p>Samarbejde med Mungo Park</p> <p>Frederikshavn Erhvervsråd stiftes som paraply for erhvervsforeningerne i de tre gamle kommuner</p>

# Kapitel 6

# Casens egen forklaring





## 6 Casens egen forklaring

Efter at have benyttet en deskriptiv tilgang til at gennemgå Frederikshavns vilkår og forudsætninger for planlægning i det foregående kapitel er grundlaget nu skabt for en analyse af mere forklarende karakter. Formålet med denne del af analysen er at forstå forandringen i Frederikshavns Kommunes planlægning fra traditionelle fysiske planer til et overvejende strategisk indhold af planerne. Dermed skal konklusionerne fra dette kapitel bidrage til at svare på problemformuleringens spørgsmål omkring kommunernes planlægningssituation og nye tendenser i planlægningen samt de spørgsmål, der opstod i forlængelse af den deskriptive analyse.

Indholdet af dette kapitel bygger hovedsagligt på empirisk materiale, som er indsamlet gennem syv interview af politiske, administrative og eksterne aktører i Frederikshavn Kommune. Interviewene har været styret af de metodologiske retningslinjer og derigennem er fokus blevet rettet mod nogle relevante overordnede forhold. Bortset fra den styring er det imidlertid grundidéen at bygge denne del af casestudiet op efter interviewpersonernes egne understregninger og forklaringer af hændelsesforløb. Med den metode benyttes casens egen logik til at belyse udviklingen og casen får, så at sige, lov til at forklare sig selv.

På baggrund af den beskrevne tilgang opstilles en række nøglefaktorer som gennem de empiriske undersøgelser har vist sig at have afgørende betydning for planlægningen i Frederikshavn Kommune. Disse faktorer er:

- Katastrofen
- Frugtbar panik
- Identitet og image
- Organisatoriske forandringer
- Involvering og netværk
- Spotlightplanlægning
- Dynamik og strategi

Det er forsøgt at navngive faktorerne med sigende overskrifter, som, i det mindste i sammenhæng med analysen, har en medforklarende betydning. Desuden er der i begyndelsen af hver nøglefaktor fremhævet et centralt citat, som er rammende for netop det pågældende område. De to parametre Katastrofen og Frugtbar panik, der omhandler krisen omkring 1999 og de umiddelbare eftervirkninger, udgør dels af kronologiske hensyn og dels pga. deres fundamentale betydning den første del af analysen. Rækkefølgen af de øvrige nøglefakto-

rer er valgt for at skabe et hensigtsmæssig forløb i analysen og er dermed ikke udtryk for en kvalitativ prioritering.

Under hver enkelt parameter vil indholdet primært bestå af udbyttet fra interviewene og der vil i vidt omfang blive anvendt citater til at fremhæve og underbygge pointer, som kan danne baggrund for konklusioner. For at triangulere betragtninger og holdninger og dermed sikre at flere synsvinkler bliver tilgodeset, vil der så vidt muligt blive inddraget citater fra så mange forskellige interviewpersoner som muligt i de enkelte faktorer. Udover interviewsvarerne vil planer og andre dokumenter indgå i behandlingen af parametrene, hvor det er relevant.

## 6.1 Katastrofen

*Det var nærmest byforræderi at tale om de to værfters lukning. Casper Sørensen (2007)*

Én af globaliseringens økonomiske konsekvenser har været en omstrukturering af erhvervslivet, hvor de høje arbejds lønninger i Danmark har betydet, at mange traditionelle industriarbejdspladser er flyttet til udlandet. Udviklingen har stået på i mange år og afhængigt af kommunernes sårbarhed, og hvor forberedte de var på omstillingen, har det ramt mere eller mindre hårdt. I Frederikshavn var erhvervsstrukturen ret smal og en rigtig stor del var målrettet efter skibsbygning. Den manglende bredde i erhvervslivet gjorde byen særdeles sårbar for de strukturændringer, der for alvor blev tydelige lige før årtusindskiftet. Værftsindustrien havde været trængt i nogle år og andre steder i landet havde man kunne iagttage, at arbejdspladser blev flyttet til lavtlønslande. Frederikshavn havde derfor nogle pejlemærker for, hvilken retning udviklingen var på vej i, og man havde derfor muligheden for at iværksætte alternative strategier. At det ikke skete, og omstændighederne omkring det, er beskrevet i det følgende.

Skibsværftet Danyard var ikke bare en arbejdsplads, det udgjorde også en stor del af Frederikshavns identitet. Derfor var det også en svær proces for frederikshavnerne at indse, at værftet faktisk kunne lukke. Allerede i slutningen af 1997 meldte Danyards ejer, Lauritzen Gruppen, klart ud, at hvis ikke, der kom nye overskudsgivende ordrer, ville skibsværftet blive lukket ved udgangen af 1999 (Reuters, 1997). Danyard havde før været i økonomiske vanskeligheder, men der var det blevet reddet af forskellige investeringer. Så på trods af Lauritzen Gruppens ultimatum, udtalte Frederikshavns daværende borgmester, Jens Christian Larsen, umiddelbart efter: *Vi skal spille på flere heste. Men jeg tror fortsat klippefast på, at Danyard overlever. Det ville også være skammeligt, hvis en gammel søfartsby gennem 100 år som Frederikshavn ikke fortsat skulle bevare sit værft* (Ritzau, 1997). Der var altså ikke etableret et decideret nødbe-

redskab, fordi man ikke ville foregribe værftslukningen, hvilket illustreres af Formanden for Arbejdsmarkedsrådet for Nordjylland, H. C. Henningsen, der dengang udtalte: *Vi skal ikke trække tæppet væk under værftet ved at lægge planer, som om det lukkede.* (Flensburg & Thomsen, 1997). Heller ikke den, på det tidspunkt, kommende borgmester Erik Sørensen var klar til at sadle om, selv om han åbnede muligheden for at satse på andre ting, da han udtalte, at *indtil nu har vi ikke regnet med, at Danyard lukker, men det er vi nødt til nu. Vi må arbejde med to muligheder. Den vi håber på, nemlig at værftet overlever, og den vi frygter, at værftet lukker.* (Flensburg & Thomsen, 1997). Det var altså tydeligt, at folk var klar over, hvor det bar hen, mens det kneb med at indse det uundgåelige og udarbejdelsen af alternativer. Formanden for Plan- og Miljøudvalget, John Christensen (2007), mener at der er tale om noget almenmenneskeligt: *Det er nok typisk for os som mennesker. Vi håber til det sidste, at det bare fortsætter, når det går godt.* Men det blev ikke ved med at gå godt.

Det er naturligvis kontroversielt at planlægge alternativer forud for lukningen af en så vigtig arbejdsplads, som Danyard var. Emnet var tilsyneladende, så prekært i Frederikshavn, at det kan betegnes som tabu. Flere af interviewpersonerne refererer et byrådsmøde, hvor et af byrådsmedlemmerne vovede at undre sig over, hvad byen skulle gøre, hvis værftet lukkede. Der blev altså forsøgt at åbne for en relevant diskussion. Sådanne ytringer var ilde hørt og man ignorerede det simpelthen og ville ikke se virkeligheden i øjnene. Teknisk direktør i Frederikshavn Kommune, Michael Jentsch (2007), vurderer diskussionsklimaet på følgende måde: *I min første periode var det jo direkte fyringsgrund, hvis vi begyndte at planlægge efter, hvad nu hvis værftet lukker? Vi sagde ikke engang når værftet lukker, vi sagde hvis. Det måtte vi ikke. Det var en tanke, man ikke måtte tænke, fordi alene det, at man tænke den, kunne risikere at gøre det til virkelighed.* Direktør i kommunikationsfirmaet Tankegang a/s, Casper Sørensen (2007), har en lignende opfattelse og påpeger, at det var nærmest byforræderi at tale om de to værfters lukning.

Med sådanne udtalelser begynder, det at blive tydeligt, hvor stor betydning skibsbygningsindustrien havde på godt og ondt i Frederikshavn. Samtidig giver det en forklaring på, hvorfor man ikke handlede før det var tvingende nødvendigt. Borgmester i Frederikshavn, Erik Sørensen (2007), antyder dog også, at der er en vis bagklogskab i at påstå, at man skulle have grebet ind tidligere og fremhæver det kontroversielle i situationen: *Hvis man har en stor arbejdsplads, eller to værfter med 3500 arbejdspladser, så kan man ikke på forhånd sige: "I lukker nok snart. Nu begynder vi at trække arbejdskraften ud til noget andet.* Han fortsætter med at trække en parallel til den aktuelle erhvervsstruktur i Sæby, hvor man heller ikke kan sige: *Slagteriet lukker nok inden så længe, så vi*

*er nødt til at finde nye arbejdspladser til de 1400 mennesker, der nu er der i dag. Man er nødt til at bakke op om det erhvervsliv, man har og gøre alt for, at det har så gode vilkår som muligt.*

Spørgsmålet er så, om den uforbeholdne opbakning til værftsindustrien gav de bedste vilkår for det frederikshavnske erhvervsliv, eftersom det betød, at man ikke vidste, hvad man skulle stille op, da værftet pludselig forsvandt. Direktør for FME og formand for Erhvervsrådet, Kaj Christiansen (2007), ser den politiske situation efter værftslukningen således: *Man havde ikke noget nødberedskab på nogen måde. Det var noget, der skulle findes ud af på en eller anden måde, og det gjorde vi i høj grad selv.* Kaj Christiansen (2007) er enig i, at emnet var kontroversielt, men spekulerer alligevel på, om man ikke burde have gjort noget alligevel: *Jeg ville, hvis jeg sad som øverste embedsmand ved kommunen, sikre mig en god løbende dialog med direktionen på Danyard. (...) Jeg ville vide hvad der skete, så jeg kunne gøre noget lige så snart, det gik galt. Det har kommunen ikke gjort – det kan være man har lært af det, det håber jeg da.* Kaj Christiansen kender Danyards krise og kommunikationen med kommunen indgående, idet han var økonomidirektør på værftet, da det lukkede. I hans sidste kommentar til kommunen kan man mistænke ham for at henvise til slagteriet i Sæby, som også borgmesteren omtalte. Kaj Christiansen kunne således godt forestille sig, der havde været en mere aktiv indsats fra kommunen og eventuelt en handlingsplan klar.

### 6.1.1 Opsamling

Det er helt grundlæggende, for at forstå Frederikshavns situation i dag, at være bevidst om værftsindustriens betydning for byen. Værftslukningen var et hårdt slag med tab af mange arbejdspladser, men det var også et angreb på hele byens identitet og selvforståelse. Man kan undre sig over, at der ikke har været et nødberedskab, når man kunne se, at udviklingen var inde i en negativ spiral, men det forstår man også kun, hvis man indser den essentielle betydning, skibsbygningen har haft. Værftsidentiteten har været så stærk, at lukningen af værftet blev politisk tabu, så derfor var der, ifølge Michael Jentsh (2007), *ikke noget beredskab og langt mindre planlægning.* Frederikshavn var kommet i en situation, hvor samfundsudviklingen havde overhalet byen på mange områder. Den bratte opvågning byen fik i 1999 har haft en afgørende betydning for Frederikshavns udvikling og planlægning. Den dag i dag har efterdønningerne af krisen ikke lagt sig og erfaringerne derfra kan stadig aflæses i planlægningen, hvilket bliver tydeliggjort i redegørelsen for de efterfølgende nøglefaktorer.

## 6.2 Frugtbar panik

*Værftslukningen skabte en slags frugtbar panik. Ole Riber Christensen (2007)*

Som beskrevet i det foregående afsnit, stod Frederikshavn uden en alternativ plan efter krisen i 1999. Byen stod nu med et mere eller mindre blankt stykke papir og kunne forsøge at opbygge noget nyt eller risikere at gå ned med flaget. Håndteringen af krisen og de efterfølgende begivenheder har vist sig at være betegnende for Frederikshavns efterfølgende udvikling. Handlingsforløbet efter krisen er med til at tegne et billede af den indstilling, som politikere, erhvervsliv og borgere havde til genrejsningen af byen. Dermed udkrystalliseres, hvad man kan kalde byens mentalitet, som har været styrende for Frederikshavns politik og planlægning og således også vejen til byens aktuelle situation.

I tiden omkring 1999 skulle der tages nogle vigtige valg for Frederikshavn. Flere skibsværfter var i krise eller lukket rundt omkring i landet, så der var fortilfælde at skele til. Erik Sørensen (2007) husker, at man fra begyndelsen var enige om én ting: *Vi ville ikke gå i sort som Nakskov. Det stod som det skrækkeligste forbillede – skrækscenariet.* Andre interviewpersoner er også enige i, at skræmmebilledet var udviklingen i byen på Lolland, der mistede sit skibsværft i 1986-87. Men at vide, hvad man ikke skal gøre, er ikke så konstruktivt i sig selv, og det er under alle omstændigheder ikke nok til at opbygge et nyt livsgrundlag. Derfor måtte man også skabe en idé om, hvilken vej Frederikshavn skulle udvikle sig. Det ville således være hensigtsmæssigt at finde nogle positive erfaringer fra en omstillingsproces, som man kunne blive inspireret af. Det man, fra politisk side gjorde, var, med Erik Sørensens (2007) ord: *Vi inviterede folk fra Herning, for de har i princippet været udsat for det samme for en del år siden med syerskerne og hele tekstilindustrien.* Hernings erhvervsdirektør kunne fortælle at selv om næsten alt syarbejdet var rykket til Østen var der alligevel blevet flere arbejdspladser i branchen som sådan. De ting, der blev satset på i Danmark var i stedet designdelen og andre hjørner af tekstilindustrien, som ikke involverede produktion direkte. Herning holdt fast i deres styrkeposition, der var tekstilindustri, men udviklede sig og fandt andre niches end produktion. Inspireret af det, siger Erik Sørensen (2007): *Derfor traf vi så den, lidt svære, men overordnede beslutning: Frederikshavn, vi vil være det maritime kraftcenter i Danmark. Det skulle der noget styrke til, for vi var lige gået ned med hele lortet.* Der blev altså hold fast i det maritime fokus, men man var også bevidst om, at der skulle sadles om.

Den kendsgerning, at Frederikshavn ikke længere kunne fortsætte som hidtil, hvor alt i byen var rettet ind mod skibsbygning, gav også anledning til at stille nogle mere grundlæggende spørgsmål, som havde betydning for den fremtidige

udvikling. Michael Jentsch (2007) mener, at det var vigtigt at indse, at man var nødt til at skifte spor: *Er problemet, at der lukker et værft? Fordi så kunne man jo bare give dem nogle penge, så kunne de overleve. Det havde man jo prøvet før og det var der mange, der troede på ville ske igen. Næh problemet var ikke, at der lukkede et værft. Problemet var, at den produktion som værftet var et udtryk for, ikke havde nogen fremtid og i øvrigt udgjorde en stor del af Frederikshavns eksistensgrundlag på daværende tidspunkt.*

Som tidligere beskrevet var det allerede på dette tidspunkt, at strategiplanen "Frederikshavn-området mod 2005" blev udarbejdet i tæt samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet. Erik Sørensen (2007) opfattede det som et krav fra omverden og især erhvervslivet, at kommunen påtog sig noget ansvar: *Nu er det jer [kommunen], der tager teten med hensyn til den erhvervspolitiske del, og også den planlægning, der skal til, og strategierne osv. Vi [erhvervslivet] vil være med, vi tilbyder al den arbejdskraft vi nu kan, og den ressource vi har.* Denne opfattelse og i det hele taget situationen omkring krisen var ifølge Erik Sørensen (2007) med til at forbedre samarbejdet mellem kommunen og erhvervslivet markant: *Som jeg husker det, helt fra starten af, så var vi jo en planlægningsmæssigt og samarbejds-mæssigt traditionel kommune, hvor man har afklaret det på den måde, at kommunen passede sit, og erhvervslivet passede sit. Kommunen skulle ikke blande sig i erhvervslivets forhold. Hver gang kommunen var inde med noget, så var det som regulerende myndighed. Det ændrede sig radikalt. Efter borgmesterens vurdering er krisen mere eller mindre et tvungent startskud til en ny dialog mellem kommune og erhvervsliv. I forbindelse med omdannelsen af havnen er Kaj Christiansen (2007) enig i, at der har været et frugtbart og konstruktivt samarbejde med kommunen: *Vi fik en stor opbakning, især moralsk – ikke økonomisk, vi har aldrig fået en krone, det kan man ikke som kommune, ikke på den måde. Men moralsk støtte til at vi fik lov til at gøre nogle ting som man måske ikke havde kunnet, hvis det var København eller et andet sted. Man var i hvert fald smidig mht. behandlingen af de ting der skulle til.* På den økonomiske side valgte kommunen et par år senere at købe havnen, der hidtil havde været statsejet. Det vurderer Kaj Christiansen (2007) som en fornuftig investering – *dristig, men helt rigtig og så har man jo lidt større beføjelser med mulighed for direkte investering.* Denne dristighed mener Casper Sørensen (2007) har været vigtig og betegnende for Frederikshavn omstilling efter krisen: *Vi har nogle politikere, der har været risikovillige – måske også presset helt ud på kanten af værfternes lukning, men de har dog alligevel haft risikovilligheden i modsætning til f.eks. Nakskov, der bare gik i sort.* Casper Sørensen (2007) er generelt tilfreds med omdannelsen af havnen: *Etableringen af FME og alt det Kaj Christiansen har stået bag har jo skabt en masse nye innovative arbejdspladser. Det kunne lige så godt være sket noget**

*før, men det var man ikke parat til og det var ikke politisk comme il faut. Den menige frederikshavner nyder også godt af havneomdannelsen her udtrykt ved den aktive borger, Ole Riber Christensen (2007): På havneområdet er det lykkedes at skabe lige så mange arbejdspladser som før, bare med mindre virksomheder. Det er en flot omstillingsproces, der er lykkedes der. Det har været et fint forløb, hvor man har kunnet frygte det værre. Kaj Christiansen (2007) erkender også selv, at den nye struktur på havneområdet har haft en positiv virkning også på beskæftigelsessituationen: Det bemærkelsesværdige er, at ledigheden for to-tre år siden var lavere end dengang værftet var på sit højeste. Det synes, jeg er interessant. Selvom vi mangler en arbejdsplads med 1500 arbejdspladser, og det kunne virkelig mærkes i byen, for der var ligeså mange underleverandører, men det har givet plads og rum til en ny dynamik, som vi har forstået at udnytte. Den nye dynamik som Kaj Christiansen hentyder til er en opfattelse, der deles af mange aktører i Frederikshavn.*

Alle de interviewede vurderer, at krisen i Frederikshavn, hvis ikke ligefrem har været en fordel for byen, så i hvert fald, at den har givet plads til og grobund for nye tanker og idéer. Det er muligt, at holdningerne er farvet af, at man kan se, at den efterfølgende udvikling har været fornuftig, men signalerne er alligevel så klare, at det er interessant. Erik Sørensen (2007) mener, at kreativiteten har større muligheder, hvis man har ryggen lidt mod muren, end hvis man har usædvanlig stor fremgang i et lokalområde. For så er der jo ingen grund til det. Så er man inde, der hvor det går godt, og lad os ikke lave om, når det går godt. Michael Jentsch (2007) bruger et andet billede på krisens betydning: Så får man kniven på struben, og så er man nødt til at tænke anderledes. Han uddyber punktet omkring den anderledes tækning med at, mentaliteten begynder at ændre sig. Det der før var utænkeligt, det bliver nu tænkeligt. Det der før var umuligt, går faktisk hen og bliver muligt. Ligeledes fokuserer John Christensen (2007) på de positive virkninger af krisen: Der er klart, at det var med til at give et nyt skub i den rigtige retning. (...) Når man bliver nødt til det, tager man fat. Det var egentlig det, man gjorde her. Ole Riber Christensen (2007) kan også godt se nogle hensigtsmæssige forhold ved krisen, men antyder også nogle problemer i udviklingen: Man kan sige, at værftslukningen skabte en slags frugtbar panik. Man måtte til at gøre noget. Frederikshavn har, i den panikagtige situation, skabt noget der kunne bevare nerven i byen. Det er positivt, men der også noget panik i det, som gør, at man ikke tænker sig så meget om i sin iver for at brande byen. Man har fået lang snor, fordi der skulle gøres noget. Erik Sørensen (2007) indrømmer, at krisesituationen gjorde det tvingende nødvendigt at handle hurtigt og derfor var det ikke alt, der kørte lige efter bogen: Vi har været meget fleksible overfor hinanden i at få ting til at lykkes. Og der kan man, set udefra i en meget snæver juridisk vurdering, vel godt sige at vi en



*gang i mellem har været på kant af noget for at få noget til at lykkes. Det tror jeg så til gengæld, der har været en vis forståelse for, ved det at vi havde det fælles strategipapir [Frederikshavn-området mod 2005]. Frugtbar panik er et meget sigende udtryk for den stemning og udvikling som fulgte i kølvandet på krisen. Der var dels det positive, det frugtbare, i situationen, som betød, at der skete noget og man var nødt til at tænke nyt. Desuden var der den mere problematiske side af sagen, det paniske, hvor kommunen ikke turde andet end at acceptere projektforslag mere eller mindre ukritisk. Den sidstnævnte del kan John Christensen (2007) godt få øje på: Hvis du tager fra midt i 90'erne til for en to-tre år siden, har vi nok haft det sådan, at vi har været bange for at sige nej til nogen ting og vi har været bange for at stille krav til nogle af tingene. Det er fordi, vi virkelig har haft et behov for, at der skulle ske noget. Der er således en vis ambivalens i krisens følger, men de fleste vælger dog primært at se den frugtbare panik som noget positivt.*

Om det betimelige i Danyards lukning siger Casper Sørensen (2007): *Det skulle have været lukket ti år før, det blev. Han mener dermed, at den udvikling, som Frederikshavn har været igennem blev udskudt ti år. Dertil kan indvendes, at hvis omstillingsprocessen var sket før og mere som en glidende overgang havde man ikke oplevet den frugtbare panik, men det kan naturligvis ikke udelukkes, at resultatet alligevel var blevet det samme. Michael Jentsch (2007) vurderer, at krisen var så befordrende for Frederikshavn, at han går så vidt som til at påstå, at det er det bedste, der nogensinde er sket. Helt afgjort. Uden tvivl det bedste der nogensinde er sket, fordi det har tvunget os til at tænke anderledes og der var ikke andre veje. Han giver skibakken som eksempel på nytænkning og tilføjer, at det ville jo aldrig have kunnet lade sig gøre, hvis vi havde gjort det traditionelt. Det kunne kun lade sig gøre, fordi på det tidspunkt - da den blev sat i værk, alt det der skulle til, hele det slagsmål der skulle være - der havde vi kniven på struben. Der vidste alle, at her var vi nødt til at gøre noget utraditionelt. Derfor blev den båret igennem. Det er jeg ikke sikker på, den kunne i dag. Det tyder altså på, at lidt mere end sædvanligt kunne lade sig gøre efter krisen, men hvis man skal tro Michael Jentsch' vurdering er Frederikshavn allerede nu i en situation, hvor det ikke længere er alt, der er muligt. Selv om situationen har normaliseret sig, har krisen været så stor en omvæltning, at det også påvirker planlægningen i dag. Hvor stor betydning krisen har haft sættes i relief af Michael Jentsch (2007): Den virkelighed, der ramte os i '98, sagde, at hvis vi ikke gjorde noget nu, men gjorde det traditionelt, så var vi døde. Da vi havde tænkt os at overleve, så var vi sådan set nødt til at smide alt det andet væk og så gøre noget.*

### 6.2.1 Opsamling

Eftervirkningerne af krisen, der tog Frederikshavn på sengen i slutningen af 1990'erne, vurderes i dag overraskende positivt. Det problempres, der fulgte, har ifølge alle de interviewede aktører skabt et kreativt rum, som kunne betegnes frugtbar panik. Denne gunstige situation opstod ikke af sig selv. Man var fra politisk side hurtige til at inddrage erhvervslivet i udarbejdelsen af en strategi og der udviklede sig et smidigt samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet, hvor begge parter var fleksible og løsningsorienterede. Der var et politisk mod til stede, som gjorde, at der blev løbet nødvendige risici ved utraditionelle projekter. Kommunen blev som udgangspunkt positivt indstillet overfor nye idéer og flere og flere begyndte at byde ind i omstillingsprocessen. Til gengæld kan der indvendes, at fordi man var så optagede af at sætte noget i gang, turde man ikke være tilstrækkeligt kritiske overfor projektmagere. Den frugtbare panik er tosidet, men set i bakspejlet vejer de positive indtryk tungere end de negative hos flertallet af interviewpersonerne. Problempresset har sat blivende spor i Frederikshavn, også når det gælder indstillingen til planlægning.

### 6.3 Identitet og image

*"Fra værftsby til værftsby". Det har været med til at forandre identiteten. Casper Sørensen (2007)*

Forandringsprocessen i Frederikshavn har ikke kun været af erhvervsstrukturel karakter. På grund af byens stærke maritime tilknytning var værftslukningerne også et slag mod byens selvforståelse som en vigtig del af skibsbygningsindustrien. Den pludselige lukning af værftsarbejdspladserne efterlod et tomrum både i borgernes identitet og i byens profil som søfartsby. Det var således påkrævet, at der blev iværksat nogle initiativer til at fylde dette tomrum. Som beskrevet under afsnittet Frugtbar panik har det ikke skortet på nye projekter efter krisen, men det er endnu ikke afklaret om udviklingen også har medført en ændring af identiteten i byen. I den forbindelse kan man også spørge til, hvordan de tiltag, som mere direkte skulle forbedre byens kommunikation og markedsføring, har virket? Ændringen af byens identitet og profilering er interessant, fordi det påvirker planlægningen og investeringerne i byen. Derfor er det relevant i det følgende at få belyst, hvordan forandringen er blevet opfattet af de forskellige aktører.

#### 6.3.1 Den maritime identitet

Kaj Christiansen (2007) beskriver den måde, hvorpå krisen påvirkede frederikshavnerne, således: *Vores sjæl havde lidt et knæk tilbage i 1999 først Danmark og siden Ørskov, fordi det var vores stolthed og det var det vi levede af. Så*

*det har virkelig skrammet og givet ar på sjælen. Vi mistede lidt vores identitet. Der er ingen tvivl om, at skibsbygningsindustriens nedtur havde konsekvenser udover de mistede arbejdspladser. I forbindelse med Danyards lukning var Erhvervsministeriet involveret i processen omkring opbygningen af et nyt livsgrundlag i Frederikshavn. Erik Sørensen (2007) refererer en situation, hvor departementschefen foreslog, at Frederikshavn skulle være en ny Silicon Valley med målrettet satsning på IT: Da kan jeg huske, vi var helt stumme alle sammen, og så tillod jeg mig at spørge: "Vi har godt nok ingen folk, der kan sådan noget?" Så kunne man have importeret nogen, eller hvad man nu kunne. Det tænkte jeg tit på bagefter, det var fuldstændig forkert ind i værdisættet. Det var ikke os. Den nye udvikling skulle altså passe til noget, som allerede var til stede, og ikke påbegyndes helt fra bunden. Derfor valgte man i stedet en strategi, hvor man satsede på "Det maritime kraftcenter". Kaj Christiansen (2007) ser det også som en selvfølge fortsat at satse på byens styrkeposition indenfor søfart: Vi har stadig meget indenfor den maritime sektor, det vedkender vi os, at vi er rundet af den maritime sektor. Vi ligger som vi gør, og selvfølgelig skal vi udnytte de stærke sider, vi har opbygget gennem 100 år. Men det er service indenfor den maritime sektor. Vi har masser af mindre og mellemstore virksomheder, som beskæftiger sig med maritime serviceopgaver, men ikke produktion. Han understreger, at det er serviceopgaverne og ikke den traditionelle produktion, der nu udgør kerneydelserne. Der er altså noget af det maritime, som stadig er attraktivt, og dele der ikke længere er brugbart. Skrotningen af den traditionelle produktion har også haft en betydning for borgernes mentalitet, mener Michael Jentsch (2007): Vi havde i Frederikshavn en gammel tradition for, at der er nogen, der sætter os i arbejde. Sådan er den gamle industrikultur. "Når de ikke sætter os i arbejde, så går vi hjem, og så har vi i øvrigt vores liv der". Når den ikke holder mere. Når de der er opvokset i den tradition også begynder at sige: "Jamen, hov! Måske kan vi alligevel noget selv, hvorfor sætter vi så ikke noget i gang?" Iværksætterånden. Satsningen på det maritime var således et forsøg på at holde fast i en styrkeposition samtidigt med, at man bevægede sig væk fra industriel produktion og søgte nye veje.*

### 6.3.2 Satsning på kultur

Fra kommunens side havde man indset, at det maritime ikke var tilstrækkeligt som livsgrundlag, så derfor valgte man også at investere i kultur. Beslutningerne om at bygge Det Musiske Hus, Arena Nord og Iscenter Nord blev alle taget inden for to år efter Danyards lukning. Disse sports- og kulturbyggerier, var med til at sende signaler om, at der blev satset på andre områder end søfart i Frederikshavn. John Christensen (2007) beskriver kulturtiltagene på følgende måde: Hvis vi tager kulturdelen, så var det en bevidst satsning, for at vi var nødt til at

*have det aspekt, der hedder kulturlivet, op i et højere gear, fordi det er én af de ting, som medvirker til, at det er godt at være i Frederikshavn uden for 8 - 16. Man var opmærksom på, at det ikke bare var et spørgsmål om at skabe arbejdspladser. Der skulle også være attraktive fritidstilbud. Kaj Christiansen (2007) ser også kultursatsningen som et fornuftigt tiltag: Det har været et meget meget fint sammenspil mellem kommunen og erhvervslivet – et godt eksempel på det, og der vil jeg rose kommunen for at have set noget heroppe i Frederikshavn før mange andre. Han roser således både processen som et forbilledligt samarbejde og selve indholdet af kulturprojekterne, eftersom de er med til at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft. Desuden mener han ikke kun, at det er rammevilkårene for erhvervslivet, der blev forbedret, men Frederikshavns profil blev også skærpet: Det at kommunen turde gå forrest og investere i nogle af de ting, Iscenter Nord, Arena Nord, Det Musiske Hus o.a., det var stærkt. Det var godt gået. Det har erhvervslivet virkelig bakket op omkring og nydt gavn af. Det har givet os et andet image. Det der har påvirket byens image er dels de nye byggerier, men de arrangementer, som de nye kulturhuse har kunnet danne ramme om har også været særdeles vigtige, f.eks. konferencerne med Bill Clinton og Al Gore. Det stemmer overens med Michael Jetsch' (2007) vurdering af de to amerikanske politikeres besøg: Det betød meget og det gjorde det også fordi kommunikationen lykkedes omkring det. At det blev gjort til en epokegørende begivenhed. Folk elsker at være med til epokegørende begivenheder. Hvis man kan få lov til at være et sted, hvor der bliver skrevet verdenshistorie, så er det jo helt fantastisk. Hvorfor skulle vi ikke give frederikshavnerne bare en flig af det? Satsningen på kulturelle arenaer og oplevelser har altså både haft en betydning for borgernes selvforståelse og for byens image udadtil.*

### 6.3.3 Kommunikationsindsatsen

Når man taler om Frederikshavns image og identitet er det relevant også at beskæftige sig med de konkrete tiltag, der er målrettet mod profilering af byen. Her er specielt Imageundersøgelsen fra 2003 (Hansen, 2003) og kommunikationsstrategien "Vækst & Vilje" fra 2005 (Gaardbo Comm, 2004) interessante. Udover disse to dokumenter er der generelt kommet et større fokus på både intern og ekstern kommunikation i Frederikshavn Kommune, hvilket bliver behandlet under nogle af de øvrige afsnit, især Organisatoriske forandringer samt Involvering og netværk.

Der er divergerende holdninger til arbejdet omkring kommunikationsindsatsen og dens effekt. Imageundersøgelsens primære funktion blev at udgøre et empirisk grundlag for den senere kommunikationsstrategi. Landinspektør og pro-

jektmedarbejder i Frederikshavn Kommune, Bente Jochumsen (2007), mener ikke, at imageundersøgelsen bidrog med overraskende resultater: *Jeg tror ikke det kom bag på mange, hvordan konklusionerne i de undersøgelser var. Vi vidste jo godt, at det så sådan ud. Alligevel måtte det være hensigtsmæssigt at få dokumenteret den faktiske situation omkring Frederikshavns image og selvforståelse.*

Det var ikke i "Vækst & Vilje", at slagordet, "Fra værftsby til værtsby" blev præsenteret første gang, men alligevel mener Kaj Christiansen (2007), at det var cementeringen af det mantra, der var det vigtigste i kommunikationsindsatsen: *Det har været med til at sige, nå okay er det det vi skal være? Det er fint, så forholder vi os til det. Vi kan lide det eller vi kan lade være, men så har vi hvert fald sagt, at det er den retning vi vil gå. Det synes jeg er utroligt vigtigt og det støtter op omkring de investeringer, der er foretaget. Det er med til at give os en ny identitet, er jeg sikker på. Andre har samme opfattelse af "Fra værftsby til værtsby". F.eks. bekræfter Casper Sørensen (2007) netop det slagords betydning: *Det har slået meget an. Det har skabt nogle gode billeder, fordi der er noget udvikling i det. Fra én ting til noget andet. Det har været med til at forandre identiteten.* Det understreges af begge personer, at det at få sat en fyndig og rammende beskrivelse på Frederikshavns omstillingsproces har hjulpet med til at ændre identiteten. Det var idéen, at lave et slogan, hvor man respekterede det bestående, men også antydte en udvikling. Slagordets oprindelige ophavsmænd, Erik Sørensen (2007), forklarer: *Man kan jo godt sige, at når vi tager de ord: værft til vært, er der ikke meget forskel på ordene - der er et enkelt bogstav, der er smuttet ud. Der er meget genbrug, men der er en verden til forskel. Vi er gået fra at sige, vi kunne noget som værftsby, noget med service, noget med det maritime, og det er jo egentlig det, vi har været lidt tro overfor, når vi bevæger os mod værtsbyen. Hvad er en værtsby for noget, jamen det kan du jo tolke bredt. Værtsby er også, når vi er vært for skibe, der skal ind og reparerer, så er vi vært, og det er det maritime. Vi er også vært for arrangementer, vi er vært for turister osv.* Kaj Christiansen (2007) mener, at signalværdien i bevægelsen mod værtsbyen har været så stærk, at det har tiltrukket eventmagere, som måske ikke var kommet, hvis man havde fortsat mere snævert i det maritime spor. Desuden synes han også at kunne identificere en ændret holdning til værtsrollen: *Vi er pludselig blevet bevidste om behandlingen af de mange gæster, vi har fra især Norge og Sverige, at give dem en lidt anden oplevelse end de har været vant til. Tidligere kunne vi bare spise dem af med to kasser øl og så var det fint og jo hurtigere de kom ud af byen jo bedre. Det er ved at gå op for os, at den holder ikke længere.**

Det er den overordnede vurdering, at begrebet "Fra værftsby til værtsby" har haft indflydelse på identiteten i Frederikshavn. Men når det kommer til en vurdering af "Vækst & Vilje" strategiens samlede betydning er meningerne mere forbeholdne. Ifølge Casper Sørensen (2007) er strategien ikke fremadrettet: *"Vækst og vilje" er måske bare det, der er sket på de 10 år og så har man kaldt det strategien. Når vi kigger tilbage om yderligere 10 år, hedder strategien måske noget andet.* Bente Jochumsen (2007) mener heller ikke, at strategien har været styrende for kommunikationsprocessen: *Intentionen og viljen bag har været god nok, men jeg tror simpelthen bare, at virkeligheden har overhalet den.* Casper Sørensen (2007) er desuden ikke tilfreds med forankringen af strategien: *Hele det med at realisere det og "Vækst & Vilje" i medierne og designet, det var ingens. Der var ikke nogen, der havde ejerskab til det.* Han tilføjer desuden, at han ikke rigtigt tror på branding: *I Hjørring har man vendt det ene "r" om og Aalborg har fået sloganet "vild med verden", men hvad så, når der kommer kunder i butikken, hvad oplever de?* Han tager dermed afstand fra "Vækst & Vilje" strategiens brand-agtige metode og ønsker i stedet at kommunikere reelle initiativer ud.

"Vækst & Vilje" har ikke fået den betydning for Frederikshavns identitet og image, som den storstilede præsentation af strategien lagde op til. Til gengæld har slagordet "Fra værftsby til værtsby" vundet anerkendelse og fundet bred anvendelse i markedsføringen og beskrivelsen af Frederikshavns udvikling. Hvis indholdet af "Vækst & Vilje" sammenlignes med de aktuelle tiltag i Frederikshavn ser det ud til, at strategiens betydning er lidt undervurderet. Det er muligt, at den ikke har haft en afgørende direkte virkning, men den har været medvirkende til at sætte fokus på nogle områder, som benyttes i dag. F.eks. udpeges unge som en vigtig målgruppe og efterfølgende er der iværksat en række initiativer for netop de unge. Desuden uddeles der hvert år en "Vækst & Vilje" pris, hvilket er en idé, som stammer fra kommunikationsstrategien.

#### 6.3.4 Nuværende identitet/stolthed

"Fra værftsby til værtsby" har hjulpet til at forstå Frederikshavns udvikling og måske særligt for frederikshavnerne selv. Med hvordan er indbyggernes identitet forandret. Føler alle frederikshavnerne sig som værter i dag? Flere af interviewpersonerne opfatter ikke forandringen af identiteten er en tilendebragt proces. Kaj Christiansen (2007) beskriver det således: *Vi skulle finde en ny identitet. Vi famler os stadig lidt frem, for vi har ikke fundet den endnu.* Erik Sørensen (2007) vurderer, at værtsbegrebet og borgernes stolthed omkring kulturbegivenhederne har betydet, at *de dermed har fundet en eller anden form for identitet i det. Jeg ved ikke, om den er så tydelig som i de gode gamle dage*

med at bygge skibe, eller hvis det var fiskerierhverv eller sådan noget mere håndgribeligt, men jeg synes, den er lidt mere i pagt med tiden. Erik Sørensen synes, at man kan se tegningen til en ny identitet for frederikshavnerne og Michael Jentsch (2007) er enig i, at der er sket store forandringer: *Hvis du spørger den almindelige frederikshavner, så er hans/hendes livsanskuelse nu i 2007 voldsomt ændret i forhold til før 1998. Der er ikke ret mange, der kan huske det, når det kommer til stykket, hvordan det egentlig var i '98. De, der blev ramt direkte af det, kan selvfølgelig godt huske hvordan det var, men livsanskuelsen, at der faktisk er et håb. Der var en del, der ikke kunne se noget håb. Nu er der et håb. Der er sket meget med borgernes selvopfattelse i kraft af de nye tiltag i Frederikshavn. Ole Riber Christensen (2007) ser det også som noget positivt, at byen er midt i et hamskifte: I og med at vi havde så stor en virksomhed, får man en identitet på det, som er totaldominerende. Jeg synes, at det er positivt, at da det ikke var muligt længere, har man været nødt til at skaffe sig en anden identitet. Det er spændende, at det er sket, og jeg synes, det har frigjort meget i byen, som jeg kun kan se som noget positivt. Han fremhæver, at værfternes lukning har gjort plads til ny energi i byen og fortsætter: Man får også øje på andre virksomheder, f.eks. Martin og Roblon. Den pluralisme gør, at byen ikke lukker sig om sig selv, men er åben og ser udad. Det må jeg sige som ros. Her strejfer Ole Riber Christensen, at ændringen af byens identitet også påvirker mentaliteten, hvilket Michael Jentsch (2007) illustrerer med palmestranden: Der var ikke nogen, der blev bedt om at lave en palmestrand, men da de så kom med den, så fik de så lov til at vise den, om det var noget der bar. Han påpeger, at identitetsændringen har gjort frederikshavnerne mere initiativrige, og de har samtidig fået lov af kommunen til at prøve projekterne af. Kaj Christiansen (2007) peger også på palmestranden som et vigtigt element: Pludselig så kom Bill Clinton og Al Gore og vi fik palmestranden. Det er noget mærkeligt noget for det koster jo ingenting, men det har virkelig givet os et løft. Også Ole Riber Christensen (2007) ser palmestranden som et aktiv for byen og han fremhæver særligt markedsføringsværdien: Når Frederikshavn skal brandes, viser man palmestranden frem, og det kan jeg godt forstå, det er en god idé og det er jo noget unikt. Efterhånden kan man vel også vise en pæn bymidte, men der er nogle spøgelsessteder, som Rådhuset og Værkergrunden. Han er således tilfreds med et nyt initiativ som palmestranden, men benytter samtidig lejligheden til at sætte fokus på nogle mere problematiske steder i byen. For Erik Sørensen (2007) er identitetsændringen en gevinst for Frederikshavn: Jeg fornemmer, at en frederikshavner i dag er stolt af sin by, er stolt af, hvad der sker og fortæller med begejstring om, hvad der er gang i. Det husker jeg ikke, man gjorde dengang, man byggede skibe. Der var man selvfølgelig stolt af det, men der er kommet mere bredde ind i den stolthed, og jeg mener det er den aller-*



vigtigste markedsføring eller branding en by kan få. Hvis de, der bor der, synes det er et godt sted at bo, der sker noget, der er gang i noget, der er oplevelser osv. Han bevæger sig dermed ind på temaet om, at borgernes identitet og stolthed over byen kan benyttes aktivt i profileringen af Frederikshavn. Ole Riber Christensen (2007) medgiver at være stolt af byen, men har igen et par forbehold: *Jeg er stolt over byen, men jeg ville være endnu mere stolt, hvis jeg kunne sige, at vi har alt i orden for børn i daginstitutioner og skoler, men der kan man virkelig se, at vi ikke har prioriteret.* Ole Riber Christensen (2007) så gerne, at kommunen bekymrede sig lidt mere om de primære ydelser til borgerne, men bakker trods alt op om markedsføringen af byen: *Den måde, de brander Frederikshavn på, bl.a. ved at have nogle personer til at rejse ud i verden og skaffe store stævner til byen, tror jeg er en god og rigtig vej at gå. De penge er givet godt ud. Det kan også godt være at de penge, man bruger til at forskønne byens torve osv. er givet godt ud, og palmestranden er en herlig idé. På den måde kan man godt være stolt af, at Frederikshavn tænker utraditionelt og der er folk i byen som [Henrik] Røde<sup>1</sup> [Jensen], der tør at gøre nogle ting.*

Med hensyn til kommunikationen af Frederikshavns nye image vurderer Michael Jentsch (2007) situationen således: *Jeg tror vi er kommet rimeligt langt på regionalt plan. Vi er nok stadig væk ikke så kendte i Aalborg. Det tror jeg faktisk ikke, men jeg tror alligevel, at der er nogen, der har hørt om, at vi har gang i et eller andet. Der hvor den ikke er slået igennem, og det er også sindssygt svært, det er resten af landet.* Michael Jentsch (2007) mener, at markedsføringen i Nordjylland er vellykket, mens det kniber med at trænge ud på nationalt plan. Han stiller dog også spørgsmålstejn ved om det er nødvendigt at være meget kendt i hele Danmark. I stedet kunne han forestille sig at målrette kommunikationen og samarbejdet med Oslo og Göteborg, som begge er forbundet med færger til Frederikshavn. *Jeg siger ikke, at vi skal flytte Oslo til Frederikshavn. Det er nok alligevel en ambition, der er for høj, men der var måske nogle elementer i det, der foregår i Oslo, som vi kunne få gavn af. Måske var det også relevant at være kendt blandt Göteborgs forskningselite på Chalmers Tekniska Högskola.*

---

<sup>1</sup> Henrik "Røde" Jensen er direktør i firmaet TOPevent, der arrangerer alle former for events, bl.a. arrangementer med Bill Clinton og Al Gore.



Frederikshavn har nu igen noget at markedsføre sig på i kraft af byens nye image. Michael Jentsch (2007) frygter, at frederikshavnerne allerede er tilfredse med omstillingen, og processen derfor vil gå i stå. Han mener, at forandringen af identiteten stadig er en central udfordring i Frederikshavn og han stiller derfor spørgsmålet: *Hvordan skaber vi den nødvendige krisestemning, så vi opretholder momentum i den identitetsændring?*

### 6.3.5 Opsamling

Med lukningen af værfterne mistede Frederikshavn og dens indbyggere en stor del af deres identitet og stolthed. Det maritime islæt blev dog ikke kasseret fuldstændigt, idet borgerne stadig skulle kunne genkende sig selv i den nye identitet. Derfor står det maritime og søfarten centralt i Frederikshavn, som opretholder det som en vigtig kompetence. Men man var nødt til at tilføre byen noget nyt og derfor blev der, i et samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet, skabt en storstilet satsning på kultur og begivenheder. Denne identitetsændring har sammen med den frugtbare panik forårsaget et skift i mentaliteten hos frederikshavnerne. Kreativiteten har fået mere frit løb, hvilket kommunen også har åbnet op for. F.eks. blev palmestranden etableret på privat initiativ ligesom arrangementerne med Bill Clinton og Al Gore. Kommunikationsstrategien "Vækst & Vilje" har ikke haft stor betydning for Frederikshavn, men den har været med til at udpege nogle fokusområder og enkelte idéer, der arbejdes videre med. Det vigtigste enkeltinitiativ omkring kommunikationen af Frederikshavns identitet og image er slagordet "Fra værftsby til værtsby". Det har en indbygget forståelse af byens udvikling og hjælper både byens borgere og udefrakommende til at forstå situationen. Frederikshavn er således midt i en omstillingsproces både identitets- og imagemæssigt, men der er allerede nu en ny stolthed at spore i byen.

## 6.4 Organisatoriske forandringer

*Det er den strategiske ledelses opgave at sørge for hele tiden at flytte den interne verden, så den kommer i overensstemmelse med den eksterne verden.*  
Michael Jentsch (2007)

Frederikshavn har, som beskrevet i den første del af analysen, været i gennem en stor forandringsproces i de seneste ti år. Erhvervsstrukturen og udefrakommende globale ændringer har gjort, at Frederikshavn ikke bare kunne fortsætte som de havde gjort hidtil. Nytænkning på mange planer var påkrævet for at komme igennem krisen. I det følgende vil det blive undersøgt, hvorvidt organisationen er blevet ændret i takt med forandringsprocessen eller om organisationsstrukturen ligefrem har været med til at styre udviklingen.

Da Frederikshavn Kommune er planmyndighed for Frederikshavn by, vil det først og fremmest være kommunens, særligt Teknisk Forvaltnings, administrative og politiske strukturer, der vil være i centrum. Den generelle tendens væk fra strengt hierarkiske planprocesser og mod mere netværksbaserede styreformer med inddragelse af flere aktører kan desuden betyde, at andre institutioner også kan være relevante i et organisationsperspektiv. Disse vil imidlertid blive behandlet i det efterfølgende afsnit Involvering og netværk.

### 6.4.1 Holdningsændring

Krisen i slutningen af 1990'erne bød på mange forandringer og således også i den kommunale forvaltning. I den periode ansatte kommunen en del nye medarbejdere, som ændrede tingenes tilstand. Casper Sørensen (2007) fremhæver især Michael Jentsch som en vigtig brik i nytænkningen: *På daværende tidspunkt havde man fået, i Teknisk Forvaltning først og fremmest, nogle nye unge mennesker ansat. Én af dem var Michael Jentsch, som kom som souschef, nyuddannet cand.scient.pol. fra Århus. Han fik den opgave at projektorganisere Teknisk Forvaltning. Hele den projektorganisering blev også ført ud af rådhuset. Andre fremhæver ligeledes de nyansattes indflydelse på det tidspunkt, f.eks. John Christensen (2007): I den gamle organisation i Frederikshavn Kommune har vi på planlægningssiden Michael Jentsch, som er gammel frederikshavner, var væk herfra, kom tilbage og han havde fået nye øjne på det, men det ville han også have fået, hvis han var blevet her, fordi han er vidende og opsøgende. Der var en tredelt administration, hvor vi havde Jan Nielsen på socialområdet og Lis Rom [Andersen] på skole- fritidsområdet. Lis Rom [Andersen] efterfulgte én, der havde været der i 100 år og dermed skulle der ses helt nyt, det var helt naturligt. Jan [Nielsen] har heller ikke været her så mange år. De tre til sammen blev en drivkraft sammen med Karsten Simensen som kommunaldirektør, men det var nu ikke ham, der drev det, men han var god til at give rum til det. Kombinationen af de tre ledere, der ville noget, politikere, der ville noget, der var nok til at flertallet havde visioner. Den stabile politiske situation betød, at der var næsten lige mange fra Venstre og for Socialdemokratiet og de trak i samme retning. Nytænkende personer i lederstillinger i administrationen og risikovillige politikere udpeges som vigtige faktorer for organisationens rolle i forandringsprocessen. John Christensen (2007) fortsætter: Det har været en holdningsændring. Det har nok været det vigtigste, at der har været nogle mennesker, som har kunnet se alvoren i øjnene. Der var nødt til at skulle ske noget. Det har ændret sindene. Det har været meget vigtigt, at der har været nogle politikere, som ikke har været bange for at tage en chance. Det har været meget vigtigt, at vi har haft en administration, på lederniveau, som har været klar til at sige: "Det her, det vil vi altså løfte". Michael Jentsch mener selv, at det har væ-*

ret vigtigt at ændre mentaliteten i organisationen og få det til at sprede sig som ringe i vandet til resten af byen. Det kommenterer Casper Sørensen (2007): *Når han siger det, taler han ud fra Teknisk Forvaltning og så har han ret. Jeg synes også, det har slået igennem efterhånden i Kulturforvaltningen og for den sags skyld i Skoleforvaltningen. Jeg stiller spørgsmålstejn ved, hvor meget det er slået igennem i Social og Sundhed. Hvis vi kigger på det økonomiske står Social og Sundhed for tre fjerdedele. Michael Jentsch var ordførende direktør [i Frederikshavn Kommune] i en periode imellem Karsten Simensen og den nuværende Jane Wiis og prægede det meget. Så han har også haft indflydelse andre steder end Teknisk Forvaltning, bestemt. Forandringerne i organisationen bestod altså i høj grad af en holdningsændring, som blev tilskyndet af nye personer på centrale poster i kommunens administration. Michael Jentsch er den væsentligste enkelt drivkraft i den udvikling, og det vil derfor i vid udstrækning være ham, der får lov at fortælle historien om den nye ledelsesfilosofi i det følgende.*

#### 6.4.2 Ny ledelsesfilosofi

For at optimere kommunens organisation til den omstillingsproces Frederikshavn skulle i gennem efter krisen skulle styringsfilosofien og hele tilgangen til planlægningen ændres. Traditionelle og omstændelige processer skulle laves om, så nye initiativer blev fremelsket. Michael Jentsch (2007) mener, at det var nødvendigt at lægge den hidtidige praksis bag sig: *Hele tænkningen bliver grundlæggende lavet om. Vi går fra et normalt planhierarki eller hierarkisk tænkning, der siger at for at kunne noget, så er vi nødt til først at have en vision og en strategi og alt det. Det er vi nødt til at diskutere igennem, så vi har foretaget valgene og først når vi har alle valg på plads og alle faktorer oplyst kan vi gå ud og handle. Pga. krisesituationen var en mere handlingsorienteret fremgangsmåde end tidligere påkrævet. Derfor handlede Teknisk Forvaltnings opgaver i den periode ikke så meget om teknik og infrastruktur. I stedet vurderer Michael Jentsch (2007), at den væsentligste indsats fra min side eller fra Teknisk Forvaltnings side, det var internt i organisationen. Det er spørgsmålet om at være med til at lægge den styringsfilosofi og den forståelse af vores opgave her i Frederikshavn Kommune om internt i den kommunale organisation. Den kommunale organisation er jo stadig væk den største arbejdsplads overhovedet i området. Vi er 6.000 ansatte. Når kommunen begynder at rykke på sig og tænke anderledes og måske sætte nogle ressourcer ind, så får det jo en betydning. Derfor lå mange af mine opgaver fra '98 og næsten frem til 2002 sådan set internt i huset. Kommunen er en stor og betydningsfuld organisation og derfor får de ændringer og investeringer, som foretages her, en virkning i resten af byen. Det var i hvert fald den tankegang som styrede ændringerne af Frederikshavn Kommunes organisation.*

Et utraditionelt organiseringsprincip, som Teknisk Forvaltning benytter, angår størrelsen af afdelingerne. Michael Jentsch (2007) forklarer: *Her internt i organisationen, der har vi med vilje indrettet Teknisk Forvaltning sådan, at afdelingerne er gjort lige nøjagtigt for små til at kunne håndtere hele opgaven. Det er et forholdsvist utraditionelt organiseringsprincip. Man plejer at gøre det modsatte. Hver afdeling skal være lige nøjagtig så stor, at man har en faglig volumen, men lige nøjagtig så lille, at man ikke er i stand til fagligt at løse hele opgaven. Så man er tvunget til at spørge nogen andre. Det bliver det kun mere kvalificeret af. Ved at opbygge organisationen som beskrevet ovenfor tvinges afdelingerne til at inddrage andre i projekterne og dermed bliver kvaliteten simpelthen højere. Michael Jentsch (2007) begrundet også de bevidst underbehandlede afdelinger ud fra det hensyn, at vi skal passe på, at vi ikke skaber tingene i vores eget billede. Det er sådan set bare det. For intet er nemmere, end at gøre det man selv synes er rigtigt. Men det er ikke sikkert det er det rigtige. Det forventes altså, at i kraft af at flere har andel i opgaveløsningen bliver resultatet mere i overensstemmelse med virkeligheden, end hvis opgaven kunne klares internt i en afdeling.*

Frederikshavn Kommune har arbejdet sammen med kaospiloterne i Århus på nogle projekter, især omkring unge mennesker. Samarbejdet har været en kilde til gensidig inspiration. Michael Jentsch (2007) så gerne, at Frederikshavn Kommune blev mere som Kaospiloterne, fordi *de på én gang er meget målrettede men samtidig også meget anarkistiske. De er nemlig begge dele. Det er ikke nemt at forestille sig en kommune sådan, men det er egentlig det vi gerne vil være. Meget fokuserede, når det drejer sig om det, men også meget anarkistiske når det drejer sig om at åbne dørene til alle de muligheder, der er. Det er sådan en meget god blanding og den skal vi også have ind i organisationen og vores ledelsesfilosofi. Alt der det skal gennemsyres af den balance, at når vi er ude i det åbne felt, så er vi anarkistiske. Når vi så har besluttet, hvad det er, så er vi fokuserede, så kører vi. Vi skal veksle. Det er således et mål for kommunens forvaltning, at oparbejde en dynamik og fleksibilitet, som muliggør hurtig omstilling mellem åbenhed overfor alle muligheder og evnen til at arbejde fokuseret med den valgte løsning. For at finde ud af, hvad der skal arbejdes målrettet med, benyttes en bestemt metode: Vi bruger to ord. Vi bruger meget udfordringer. Hvad er det vores udfordringer er? Og det andet ord vi bruger meget det er, hvad er det vores ambitioner er? Ambitionerne skal jo være svaret på udfordringerne (Jentsch, 2007). På den måde arbejdes der strategisk med at identificere udfordringer og derefter formulere tilhørende ambitioner.*

For at udvikle kommunens interne organisation har der siden slutningen af 1990'erne været afholdt Store Lederdag, hvor kommunens ledere er samlet.

*På den sidste Store Lederdag vi havde, der var opgaven, at hver af de ledere, der var, skulle gå hjem og se på sin egen hverdag og sige: "Hvad er det, jeg og min institution kan bidrage med for at skabe det nye livsgrundlag i ny Frederikshavn?" Det har været utroligt dynamisk det budskab. Borgmesteren var der og bakkede det op (Jentsch, 2007). Dermed kommer administrationen til at bevæge sig ind på et ellers politisk område, men Michael Jentsch (2007) mener alligevel, det er en vigtig diskussion: Lige præcis det spørgsmål, det åbner så mange ting inde i folks hoveder. Det har så bare udkrystalliseret sig i nogle mere eller mindre langhårede snakke mellem nogle folk. En del af dem var samlet i Teknisk Forvaltning frem til kommunesammenlægningen. Nu sidder nogle så i Projekt og Kommunikation. Men vi hænger stadigvæk sammen. Så det er i det der kreative miljø, de her ting vokser, det skal det gøre. Det her er jo ikke nogen langvarig demokratisk proces, hvor vi sidder og stemmer om det ved flertal, hvad er det nu vi skal? Sådan er det ikke. Der er nogle personer som egentlig brænder for det her, som snakker meget om det og prøver den af og det har vi lov til. Hvis det dur, så er det godt og hvis det ikke dur, så gør vi bare noget andet. Værre er det jo ikke. Forbedringer i organisationen er altså udviklet ved at inddrage særligt interesserede ledere og medarbejdere og dermed skabe grobund for kreativitet. Det er således et spørgsmål om engagement og ikke, at alle nødvendigvis er enige om, hvilken vej der skal følges. Casper Sørensen (2007) har følgende opfattelse: Det er grundidéen at involvere folk. Det tror jeg er tænkt bevidst eller halvejs ubevidst fra Michael Jentsch og Teknisk Forvaltning. Han har stået meget for den tankegang og han har forstået at få folkene fra Teknisk Forvaltning med til det. Der er mange engagerede folk, som nu er blevet til Projekt- og Kommunikationssekretariatet, hvor Teknisk Forvaltning er blevet lidt mere miljø-, vej- og forsyningsorienteret. Både Michael Jentsch og Casper Sørensen nævner oprettelsen af Projekt- og Kommunikationssekretariatet, der blev oprettet i forbindelse med kommunesammenlægning og hvis opgave det er, at fremme projektorganisationen og udfylde en tværgående udviklingsfunktion (Jochumsen, 2007). Der er altså meget fokus på, hvordan organisationens opbygning og indstilling påvirker kommunens samlede kompetencer. Michael Jentsch (2007) medgiver, at det er væsentligt at sørge for en stadig udvikling af kommunens organisation: Det er den strategiske ledelses opgave at sørge for hele tiden at flytte den interne verden, så den kommer i overensstemmelse med den eksterne verden. For vi kan ikke flytte den eksterne verden. Den strategiske opgave, det er ikke en opgave en kommune kan klare selv. Det er en opgave kommunen er nødt til at være med i, i hvert fald her, men den skal også løftes af erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne og alt hvad du kan komme på omkring det, de skal simpelthen med i den der. Her har man taget ved lære af krisen, hvor afstanden mellem Frederikshavns handlin-*

ger og planlægning var kommet bagefter samfundsudviklingen og dermed blev afstanden for stor mellem den interne og den eksterne verden. Den situation ønsker man at undgå i fremtiden ved at indrette sig i overensstemmelse med den omgivende virkelighed.

### 6.4.3 Kommunen som konsulent

I det foregående blev det klart, at Frederikshavn Kommune og særligt Teknisk Forvaltning har undergået betydelige forandringer i organisationen. Der har været tale om en holdningsændring og en bevægelse mod en mere fleksibel og proaktiv måde at angribe opgaver på. Men hvilken rolle skal kommunen spille i forhold til andre aktører?

Erik Sørensen (2007) argumenterer for, at Frederikshavns forvandlingsproces har gjort kommunen mere dynamisk og fleksibel og han håber på at kunne bevare konsulentrollen i vores myndighedsudøvelse og sige: *"Kan vi ikke gøre sådan, så kan vi også... osv."* Så vi har erhvervslivet med på den måde. Så kommer man meget længere, synes jeg. Han understreger vigtigheden af, at erhvervslivet skal agere som medspiller i planlægningen, og den opfattelse deler John Christensen (2007): *Det private er primusmotoren, der skal drive det i gang, og så skal vi fra offentlig side være klar til at hjælpe de private til at lykkes med deres idéer og til at afprøve dem. Vi skal selvfølgelig også være kritiske.* John Christensen pointerer, at kommunen skal spille en værdsættende rolle, men tilføjer dog et kritisk aspekt. Det værdsættende element ligger også i tråd med Michael Jentsch' (2007) holdning til nye projekter: *Vi starter med at finde ud af alle de ting, der sagtens kan lade sig gøre, og så står vi til sidst tilbage med det som vi har som reelt problem. Men så er 95 % af det væk. Det er en meget mere positiv tilgang.* Kommunen skal altså have en imødekommende indstilling som udgangspunkt og samtidig være rummelig nok til at kunne absorbere eventuelle fiaskoer: *Sådan er det med mange af de projekter, der køber, at æren den tilfalder dem, der gør det. Vores systems opgave, det er at håndtere alt det, der ikke bliver til noget. Sikre at fiaskoerne ikke kommer til at overstråle succeserne* (Jentsch, 2007). Ved at kommunen påtager sig noget ansvar i håndteringen af nedture kan iværksættere mere risikofrit henvende sig til kommunen med nye idéer. Casper Sørensen (2007) betragter kommunens rolle på følgende måde: *Jeg tror Michael [Jentsch] har den grundlæggende idé, at tingene ikke skal laves indefra rådhuset og ud i byen, men fra byen og ind på rådhuset. Rådhuset skal spille en formidlende, organiserende og koordinerende rolle.* De ovenstående udsagn peger i retning af, at den kommunale administration skal spille en konsulentrolle i forhold til kommunens øvrige aktører. Frem for at være en begrænsende myndighed skal kommunen indgå i et sam-



spil med andre interessenter. Til at klæde kommunens medarbejdere på til den rolle benyttes scenariediskussioner. *Vi har nogle meget lange diskussioner med os selv, internt, mange steder. Det er en utroligt snakkende organisation. Netop for at snakke det her igennem. "Hvad nu? Kan man tænke sig? Det kunne da godt være." Det er jo ikke noget vi selv er herre over, men så har vi i hvert fald haft den. Dvs. hvis der dukker nogen op, der har gjort sig den tanke og måske vil realisere den, så er vi kvalificerede medspillere* (Jentsch, 2007). Denne måde at gribe tingene an på er til dels et alternativ til planlægning og i hvert fald en måde at forberede medarbejderne på konsulentrollen. Det er ikke alle, der deler den positive opfattelse af kommunens nye rolle. Den aktive og plankyndige borger, Jens Petersen (2007), synes det kniber med fagligheden i kommunens forvaltning og han har det indtryk, at *når et eller andet byrådsmedlem foreslår noget, så siger vedkommende til administrationen, at de skal sørge for, at det bliver ordnet på en forudbestemt måde. Jeg har i mit professionelle virke været udsat for, at et byrådsmedlem bestilte en plan med en bestemt løsning. Det ville jeg ikke have med at gøre og så trak politikerens forslaget tilbage.* Jens Petersen mener ikke, at administrationen er stærk og uafhængig nok og derfor kommer mange af kommunens projekter til at ligne bestillingsarbejde. Ligegyldigt hvordan opfattelsen er af kommunens rolle, mener John Christensen (2007), at der bliver krævet mere af medarbejderne: *Jeg vil måske endda være så grov og sige, at i dag er der mere lys på rådhuset end i mange private virksomheder. Forstået på den måde, at en offentlig ansættelse ikke kun er 8 – 16 mere. Det ved jeg også som politiker, når man er af sted om aftenen, er administrationen også ofte med.* Der kræves således fleksibilitet i både opgaveløsning og arbejdstider.

#### 6.4.4 Opsamling

For at kommunen som organisation har kunnet håndtere og medvirke til Frederikshavns omstillingsproces har det været nødvendigt at ændre traditionelle strukturer og langsommelige processer. Forandringer i organisationen er blevet båret frem af nytænkende ledere og blevet bakket op af risikovillige politikere. Særligt Michael Jentsch har med udgangspunkt i Teknisk Forvaltning haft stor indflydelse på ændringen af forvaltningens tænke- og handlemåder. Der arbejdes i vid udstrækning ud fra en beredskabsmæssig tilgang, som ikke kræver forudgående analyser og langvarige processer. I stedet benyttes scenariediskussioner til at forberede forvaltningen på eventuelle nye projekter. Frederikshavn Kommune opfatter sin vigtigste rolle som igangsætter og koordinater frem for at fokusere på den begrænsende myndighedsudøvelse. Der er altså tale om, at kommunen er medspiller på projekter og indgår på en slags konsulentbasis. Belært af erfaringer fra værftskrisen er et af målene for forvaltningen at være i

stadig bevægelse. Organisationen skal hele tiden tilpasses samfundsudviklingen og være i tæt dialog med virkeligheden. Det sidste udsagn kan lyde som en selvfølge, men Frederikshavns situation sidst i 1990'erne beviser, at det ikke er tilfældet.

## 6.5 Involvering og netværk

*Frederikshavn Kommune har dels uddelegeret noget ansvar og dels så medinddrager de erhvervslivets repræsentanter og folk fra erhvervslivet i mange af de aktiviteter, som de har med at gøre – det synes jeg er meget, meget positivt, fordi det vil vi gerne. Kaj Christiansen (2007)*

Frederikshavn Kommunes organisation er blevet ændret betydeligt de senere år og som beskrevet under Organisatoriske forandringer er det meningen, at forvaltningen skal være mere åben og indgå i samarbejder med forskellige aktører. I det følgende vil det blive undersøgt, hvordan Frederikshavn Kommune benytter sig af forskellige former for borgerinddragelse og involvering af andre aktører. Inddragelse af eksterne aktører og interessenter kan bidrage til at legitimere og forankre kommunens planlægning. Samtidig møder kommunen øgede krav om indflydelse fra organisationer og erhvervslivet, og det er derfor interessant at belyse, hvordan opgaven er grebet an i Frederikshavn. Har de organisatoriske forandringer betydet større inddragelse og mere samarbejde og hvordan håndteres det i så fald i praksis? Indledningsvis vil borgerinddragelsen blive behandlet og derefter følger en redegørelse for kommunens samarbejde med erhvervslivet.

### 6.5.1 Borgerinddragelse

Planloven fastlægger nogle minimumsregler for offentlighedsfaser omkring planforslag, men inden for de rammer er der vide muligheder for fortolkning. Det er således i høj grad op til kommunerne selv at vurdere, hvor meget de ønsker at inddrage borgerne i såvel den forudgående fase som indsigelsesfasen. Michael Jentsch (2007) anser borgerinddragelse som et vigtigt element i Frederikshavn: *Det synes jeg har været ret centralt for os. Nu det med borgerinddragelse er svært, fordi hvem er det? Frederikshavnerrummet er godt, fordi der har almindelig menigmand lov til at komme ind og simpelthen skrive på den gule seddel, hvad man mener og han har også en sikkerhed for at det bliver læst. Det er fint nok, det tager meget damp af kedlen. Men det giver også et godt billede af, hvad det egentlig er man siger derude. Det er den ene ting. Den anden ting er, at de bedste sugerør ned i folkedybet vi har, det er sådan set os selv. Vores egne medarbejdere. Vi er jo også privatmennesker i byen. Med en stor bekendtskabskreds. Frederikshavnerrummet bliver nævnt som et initiativ, der*



dels virker som en ventil for utilfredshed fra borgernes side, men også et middel for kommunen til at vejre folkestemningen. Michael Jentsch har desuden et alternativt syn på borgerinddragelse, idet han opfatter kommunens mange ansatte og deres netværk, som en vigtig repræsentant for borgernes holdninger. John Christensen (2007) medgiver, at participationsprocesser er en udfordring, da han fastslår, *at borgerinddragelse er ikke nemt*, og henviser til aktuelle sager i Skagen og Sæby, hvor der har rejst sig en folkelig storm. Som repræsentant for frederikshavnerne er Ole Riber Christensen (2007) heller ikke blind for, at borgerinddragelse ikke er så ligetil: *De fleste borgere er bedøvende ligeglade og jeg tror også det er svært at få borgerne til at blive aktive før der sker noget, som rammer dem. Men det går to veje for det kunne politikerne godt være interesserede i at fremme, og det vil de sikkert påstå, at de gør med Frederikshavnerrummet*. Her sættes fokus på den relevante problemstilling, at folk som regel ikke involverer sig, før de føler sig udsat. Han påpeger dog også kommunens ansvar for at aktivere borgernes interesse og antyder, at Frederikshavnerrummet ikke er tilstrækkeligt.

Borgerinddragelsen i Frederikshavn Kommune består ikke kun af Frederikshavnerrummet. I offentlighedsfasen på otte uger kan der gøres indsigelse mod planforslag, hvilket er muligt på de borgermøder kommunen afholder. John Christensen (2007) mener ikke, at borgermøderne udelukkende er til for at kritiske røster kan blive hørt: *Indsigelse er egentlig et tåbeligt ord, for det indebærer noget negativt og det er jo lige så meget for at komme med nogle gode idéer*. Jens Petersen (2007), som har været til adskillige borgermøder, mærker ikke, at der er lydhørhed overfor andre idéer: *Til borgermøderne kan man kun komme med spørgsmål. Når jeg har fremlagt et alternativt forslag, bliver jeg spurgt: "Hvad var spørgsmålet?" Hvis man så stiller et spørgsmål, bliver man hurtigt affærdiget, så de møder er intet værd*. Der er altså ikke plads til ændringer, når først planforslaget er i høringsfasen, og der udpeger Ole Riber Christensen (2007) den aktuelle ændring af skolestrukturen som et eksempel: *Der er kun ét forslag. Der er ikke tænkt på andre muligheder og hvad de vil koste og betyde. Hvis man ser det høringsgrundlag, som er på det forslag, så vil jeg påstå, at det er bestillingsarbejde, fordi det så overfladisk og ugennemarbejdet, så enhver kan se, at det er et useriøst stykke arbejde. Det er fordi, at der er nogen, som gerne vil have, at den beslutning allerede er taget. Det er den så, hvis der ikke kommer en vældig modstand og hvis det er tæt på et valg betyder det rigtigt meget og er det midt i perioden behøver man ikke tage så meget stilling til det*. Det tyder altså på, at når et planforslag er offentliggjort er der ikke meget borgerne kan gøre for at ændre beslutningen. Til gengæld er der mulighed for at få indflydelse tidligere i processen, hvis man har en idé til et projekt. John Christensen (2007) gør opmærksom på et sådant tilfælde: *Der er så nogen, der*

har foreslået at lave et multihus i forbindelse med Arena Nord. Der spiller vi selvfølgelig med fra offentlig side. Der er blevet nedsat en arbejdsgruppe omkring emnet. I næste uge er der indkaldt til møde for 80-100 personer, som godt nok er håndplukkede, men det er egentlig ikke kommunen, der indkalder, det er idéfolkene bag multihuset og det er ganske almindelige borgere. Kommunens syn på borgerinddragelsen kan således sammenlignes med deres indstilling i organisation, hvor det er engagerede og idérige personer, som får plads og muligheder, mens det ikke er et mål i sig selv at skabe en bred demokratisk proces. Analogt med den tankegang opfattes borgerinddragelsen fra kommunens side ikke som et led i en demokratisk forankring, men nærmere en lejlighed til at lade passionerede personer afprøve nyskabende projekter. At kommunen ikke er specielt dedikerede omkring at sikre en bred involvering illustreres af Erik Sørensen (2007) karakteristik af Palm City projektet: *De optrådte på turistforeningens generalforsamling, disse investorer, de, der købte arealet, og da var der nogen, der spurgte: "Får vi lov til at være med?" Og det tror jeg faktisk, de gav tilsagn om, så det kan godt tænkes, de involverer forskellige interessenter på forskellig vis. Nu er der ikke lige nogen naboer sådan i den forstand, men andre interessenter som Turistforeningen og Handelsstandsforeningen. Det mener jeg, de gav tilsagn om. Borgmesteren bakker op om inddragelsen af andre interessenter, der er dog primært tale om organiserede aktører og ikke almindelige borgere, men lader det være op til projektmagerne at beslutte og styre den del af processen.*

Ole Riber Christensen (2007) mener, at kommunen burde investere mere tid og ressourcer i at inddrage og tage hensyn til borgerne: *Det er også godt nok, at der er et byrum på biblioteket. Men realiteterne er, at når det brænder på og gør lidt ondt, så oplyser man ikke borgerne på forhånd. Når vi taler om at inddrage borgerne, er det efter borgernes protester. Når man begynder at betvivle skolelukningerne, er det efter mere end 2500 underskrifter. Jeg synes ikke, man har en respekt for det, og nogle gange går projekterne lidt for hurtigt til, at det bliver det bedste løsninger. Et projekt, som var udsat for borgerprotester og endte med at falde, var højhuset Faklen, der skulle have stået med sine 24 etager på Værkergrunden. Om det siger Michael Jentsch (2007): *Altså, min påstand er, at det ikke var en folkelig storm, der væltede det. Men det var nogen, der var meget dygtige og så nærmede vi os et kommunevalg, dvs. der var nogen, der blev bange for sin egen skygge. Fair nok, altså det er en uheldig kombination. Men sådan er livet jo. Derfor er jeg også sikker på, at hvis vi gennemførte afstemningen i dag, så kunne det stemmes igennem. Men det er ikke sikkert, at det er det rigtige. Projektet faldt altså pga. af en kombination af forskellige faktorer, men mange ville gerne have set det realiseret, heriblandt John Christensen (2007): *Personligt er jeg træt af, at højhuset ikke blev til noget. For***

det første synes jeg, det var et spændende projekt, som investorgruppen kom med, og udvalgmæssigt blev de behandlet tossegodt, også selv om der var modstandere i udvalget. Erik Sørensen (2007) var også tilhænger af højhuset: *Jeg tror, vi skulle have gjort det. Det kan godt være, vi skulle have været den vej om med den her arkitektkonkurrence, så vi havde fået den arkitektoniske udfordring med ind i, ikke bare bygge højt, men også noget andet i den. Jeg tror, vi skulle have gjort det. Jeg tror det havde været alle tiders fantastiske mulighed for Frederikshavn.* Der var altså politisk vilje til stede, men at højhuset alligevel ikke blev til noget, leverer Erik Sørensen (2007) følgende forklaring på: *Resultatet var jo, at det politiske mod svigtede i sidste øjeblik. Stemningen i byrådet var nogenlunde fifty-fifty for og imod, men det var også tæt på en kommende kommunal valgkamp, og jeg tror det ene med det andet gjorde, at vi egentlig droppede det i sidste øjeblik.* Ole Riber Christensen (2007) var selv aktiv i modstanden mod højhuset og vurderer situation således: *I højhussagen havde man mere eller mindre lovet en investor, at det kunne lade sig gøre. Så kom der en politisk modstand mod det, og der var et kommunalvalg, der lå lidt uheldigt.* Der er generel enighed om, at det havde afgørende betydning med det nært forestående kommunalvalg, der gjorde at nogle politikere fik kolde fødder pga. den folkelige modstand. Derfor har Michael Jentsch (2007) den holdning, at en vigtig lektie fra højhussagen er, at lære politikerne, at store projekter kræver et valg. *Der er ingen store projekter i Danmark, der kan blive ført i gennem, så alle klapper i hænderne. Man kan ikke lave folkeafstemning om sådan noget, men man kan tage ansvaret.* Direkte adspurgt om noget i planprocessen omkring højhuset kunne være gjort anderledes, svarer Casper Sørensen (2007): *Der var ingen proces. Det må man sige, at der ikke var. Der var heller ingen visualitet. Jo, vi så et hus udefra placeret i byen og det var alt. Man satte en model op i Frederikshavnerrummet og lavede et fyraftensmøde, men reelt var der ikke nogen proces.* Michael Jentsch (2007) kunne også forestille sig et par forbedringer: *Det, der er til nytte, er ret hurtigt at komme ud med en visualisering af, hvad det egentlig er, det her drejer sig om. Og så at være meget åben i sin proces i det omfang man kan være det. Der er noget man ikke kan være åben på.* Processen kunne altså have været bedre, hvis man havde givet borgerne et mere tydeligt billede af, hvad projektet visuelle udtryk og desuden var processen muligvis for lukket. Erik Sørensen (2007) er enig i de borgerprotester, der gik på bygningens udseende: *Nogle ville gerne have haft en debat om udformningen, en arkitektkonkurrence om udformning, så hvis det nu endelig var sådan, at vi skulle rejse sådan en fanden, så skulle det have været en arkitektonisk perle, så vi kunne komme på det arkitektoniske landkort. Samtidig med man byggede i højden, så også udfordre folks fantasi.* Borgmesteren ser ikke kun højhussagen som et byggeprojekt, men også en slags ideologisk opgør, idet

han hævder, at det var en prøve på, hvor langt vi i vores kreativitet kunne gå. *Har vi givet hinanden helt frit rum? Det kunne vi så konstatere, nej, det havde vi så ikke helt, åbenbart.* Højhusprojektet kom aldrig til afstemning i byrådet og i stedet blev der vedtaget et andet forslag om at iværksætte en ny planlægning for Værkergrunden. Ole Riber Christensen (2007) er skuffet over, at det forslag ikke er blevet fulgt op med handling: *Forslaget er dateret i 2005, og der står, at man vil inddrage borgerne aktivt, men der er intet sket. Efterfølgende har man tømt rådhuset og man vil lukke en skole, der er intet sket og man inddrager ikke borgerne. Det kalder jeg dårlig planlægning.* Ole Riber Christensen er ikke tilfreds med kommunens håndtering af højhussagen og kunne i det hele taget godt tænke sig, at man lyttede mere til borgerne. Han kunne godt forestille sig, at Frederikshavn skulle skele til Spanien for at finde inspiration: *Det man kalder Barcelona-modellen er, at man hele tiden har tænkt på byen og på borgerne og først i anden række tænkt på at brande byen og trække turister til. Brandværdien og udviklingen af byen har været vigtig for den økonomiske udvikling, men man har lige fra starten sørget for at faciliteterne er i orden, borgerne er tilfredse og kommet med på råd, så bliver turisterne der også. I omlægningen fra værftsby til værtsby synes jeg, at man glemmer borgerne i mange sammenhænge* (Christensen, O. R., 2007).

Visse borgergrupper udtrykker således deres utilfredshed med inddragelse og hensyntagen til borgerne fra Frederikshavn Kommunes side. På det seneste er der imidlertid iværksat indtil flere tiltag i bestræbelserne på at få involveret en bestemt aldersgruppe, nemlig de unge. *Vi prøver, med det vi kalder UNGwelt-konceptet, at få de unge mennesker, inden de tager fra byen, parret sammen med erhvervslivet. Vi håber dermed der opstår en forelskelse mellem virksomheden og de unge mennesker, så de holder forbindelse med hinanden, mens studierne står på. Vi håber, at når studierne er færdiggjort, så er både virksomhed og unge mennesker enige om, at de ikke kan undvære hinanden. På den måde får vi en højere uddannet medarbejder ind, som så stifter familie* (Sørensen, E., 2007). UNGwelt indebærer flere projekter f.eks. Ambassadørerne, som består af 300-400 fraflyttede unge mennesker som matcher ambitionen fra UNGwelt, om at de unge skal tage ud for at uddanne sig, men de skal også tilbage igen, så de kan tilføre noget nyt (Sørensen, C., 2007). Konceptet indebærer også en workshop, hvorom Casper Sørensen (2007) beskriver udbyttet: *Til den seneste UNGwelt konference, for en måned eller halvanden siden, havde man forpligtet sig fra uddannelseslivet, erhvervslivet og ungdomslivet, og der kom der en masse gode idéer. Kommunen tog alle idéerne til sig og sørger nu for at koordinere dem og sætte dem ind i en sammenhæng og realisere dem.* UNGwelt er dels et forsøg på at få unge, der tager en videregående uddannelse, til at vende tilbage til Frederikshavn og dels et forum, hvor unge kommer med

idéer, der kan videreføres af kommunen. En udløber af UNGWelt projektet er Ambitionsfabrikken, hvis formål Erik Sørensen (2007) her redegør for: *Jeg ved godt, vi ikke kan konkurrere med storbyer, det prøver vi heller ikke på. Alligevel prøver vi at være så brede som muligt, med forskelligartede tilbud og muligheder. Vi bygger Ambitionsfabrikken op, for unge mennesker, en kaospilot-lignende uddannelse, der er for den mere kreative elitedel af unge mennesker, som siger: "Hold da op, vi skal prøve noget, vi skal sætte noget i gang". Det håber vi, smitter af på andre unge.* John Christensens (2007) holdning omkring tiltagene for de unge er, at det virker som en metode til at inddrage menigmand tidligt i processen: *UNGWelt er et eksempel og Ambitionsfabrikken er et andet, hvor vi prøver at involvere borgerne. Det er den ene del, hvor du tager det lidt på forkant.* Erik Sørensen (2007) opfatter ungeprojekterne mere bredt og mener, at de udgør en del af Frederikshavns omstillingsproces: *Jeg tror egentlig unge mennesker er meget optaget af det. Os andre gamle hængemuler, vi er også med på den, men jeg tror, de unge mennesker de driver den lidt og synes et eller andet sted, at det er lidt spændende at være med i det og også på den måde kan påvirke noget. Hvis man kommer ind i et stationært system som ungt menneske, så påvirker du ikke noget, du lever dig bare ind i det, som det nu er. Her er vi i bevægelse hele tiden, og jeg fornemmer, når vi er sammen med unge mennesker i forskellige sammenhænge, at det kan de godt lide, de kan se sig selv i den situation, at være med til at påvirke nogle ting, og de kan mærke, at ting er påvirkelige. Det tror jeg, betyder meget. Det er således ikke tilfældigt, at de borgerinddragende initiativer i Frederikshavn Kommune hovedsageligt retter sig mod de 16-25-årige. Man håber fra kommunens side på at skabe nogle rammer i byen, som de unge gerne vil komme tilbage til og lader derfor de unge selv involvere sig i den planlægning.*

### 6.5.2 Samarbejde med erhvervslivet

Som beskrevet i afsnittet Frugtbar panik gav situationen efter krisen anledning til et tæt samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet. Det er et samarbejde, der er fortsat i årene efter og Erik Sørensen (2007) oplever det således: *Det er en af de styrker, vi har oplevet, at arbejde tæt sammen med erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter, og de kom endda til os som kommune og sagde, "Nu må I altså gå i front, og vi skal nok bakke op, vi hjælper til". Det gav et fantastisk godt samarbejdsklima, og jeg tror det samarbejdsklima, der var og er, det er det, der egentlig bærer dynamikken igennem.* Kaj Christiansen, som ser forholdene fra erhvervslivets synspunkt, er også tilfreds med tingenes tilstand og siger om Frederikshavn Kommune: *Ja dels har de uddelegeret noget ansvar og dels så medinddrager de erhvervslivets repræsentanter og folk fra erhvervslivet i mange af de aktiviteter, som de har med at gøre – det synes jeg er meget,*

*meget positivt, fordi det vil vi gerne. Der er bevaret et tæt samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet og Kaj Christiansen (2007) beskriver erhvervslivets involvering i kommunens forskellige projekter på følgende måde: Det er vi løbende. Ikke sådan at vi partout er med i alle projekter, men vi er der oftest som medspiller på de projekter. Han er selv næstformand i bestyrelsen for Arena Nord, hvor kommunen havde den holdning, at halvdelen skulle være repræsentanter fra sports- og foreningslivet og de resterende skulle være erhvervsfolk. Det skete ud fra en betragtning om, at Arena Nord ikke kun var en sportsarena, men tænkt som en multihal til diverse arrangementer. Det har været et kanonfornuftigt projekt. Det synes jeg kommunen har gjort rigtig godt. De har sluppet tøjlerne lidt, til gengæld har de overdraget noget ansvar til erhvervslivet, for de har også vidst, at erhvervslivet ville være med til at bakke op omkring sådan en hal og også ville profitere af det selvfølgelig, når der kommer så mange gæster, som der gør (Christiansen, 2007). Kaj Christiansen (2007) er generelt tilfreds med kommunens åbenhed og erhvervslivets muligheder for at blive inddraget: Det er mit indtryk, at hvis man ellers orker at byde ind på nogle ting, så er man fra kommunens side indstillet på at sige ja tak, vi vil gerne høre, hvad du har at sige, hvad kan du bidrage med og hvad vil du involvere dig i?*

Et eksempel på et organiseret samarbejde mellem kommunen og erhvervslivet er Erhvervs- og Turismeudvalget, der blev oprettet i forbindelse med kommunesammenlægningen. Kaj Christiansen (2007) sidder selv i det udvalg og forklarer omkring det: *Man har her i kommunen nedsat et § 17, stk. 4 udvalg, Erhvervs- og Turismeudvalget, der består af fire politikere, tre fra erhvervslivet, tre fra handelsstandsforeningen, tre fra turisme, én fra LO og én fra uddannelsesinstitutionerne. Vi sidder i alt 15 mand i det udvalg og har budgetansvar og økonomi til rådighed. Det er faktisk et kommunalt udvalg ligesom Teknisk Udvalg, men med hovedparten fra erhvervslivet. Det er lidt nyt. Det er besluttet at lave tre strategiseminarer om erhvervsudvikling i henholdsvis Skagen, Sæby og Frederikshavn. Det er meningen, at det skal udmønte sig i en erhvervsstrategi for kommunen. Det er selvfølgelig ikke bare kommunens embedsmænd, der sætter sig ned og skriver en rapport på 500 sider og så udgiver den. Man forsøger at få repræsentanter med, så man rammer bredt ved at invitere, men egentlig også dem, der egentlig blot har en interesse i det, kommer også med (Christiansen, 2007). Casper Sørensen (2007), som så en stor gavnlig virkning af en turisme- og erhvervskonference midt i 1990'erne, anser det nye udvalg som en mulighed for en ny konference: Nu taler man om i det nye § 17, stk. 4 Erhvervs- og Turismeudvalg, at man vil lave en ny konference. I den forbindelse har vi plæderet for, at man skal gøre noget for at involvere og vedligeholde og udbygge netværket.*



Frederikshavn Kommune har altså et løbende samarbejde med erhvervslivet som sådan og mere formelt i Erhvervs- og Turismeudvalget. Derudover er der etableret nogle mere eller mindre institutionaliserede partnerskaber med private virksomheder. Frederikshavn Kommune har indgået et samarbejde med det lokale kommunikationsfirma Tankegang a/s. Direktør i Tankegang, Casper Sørensen (2007) forklarer samarbejdets karakter: *Tankegang er blevet mere og mere involveret i Frederikshavn, fordi vi bevidst bruger kommunen som laboratorium. Teknisk Forvaltning med Michael Jentsch i spidsen og vores ledergruppe med mig i spidsen har lavet en uformel aftale, som dog er på skrift, vi kalder laboratorieaftalen. Vi mødes kontinuerligt og vi har nogle principper om, at når vi snakker strategisk niveau, så er det gratis for begge parter, på konceptniveau skal Frederikshavn Kommune bruge os. På produktniveau kan de bruge hvem som helst inkl. sig selv og andre, der er de helt frit stillet. Der konkurrerer vi helt frit. Der er vi meget involverede.* Kommunen får på den måde indarbejdet kommunikationsdelen som noget centralt i mange af projekterne. Tankegangs kunder er kommuner og derfor er samarbejdet med Frederikshavn Kommune attraktivt og lærerigt. På den måde får begge parter et udbytte af aftalen. *Frederikshavn er vores laboratorium, hvor vi gør os en masse erfaringer, fordi man har den progressive tilgang* (Sørensen, C., 2007). Casper Sørensen (2007) ser dog også et muligt problem i det tætte samarbejde med Frederikshavn Kommune og tager følgende forbehold: *Det skal vi selvfølgelig også være lidt forsigtige med, fordi der kan komme lidt Mads Skjern over det, at det er Tankegang hele tiden. Det kan både blive farligt for kommunens embedsmænd og for os selv, fordi vi bliver slidt. Det er en balancegang.* Lysfestivalen er et eksempel på et projekt, hvor Tankegang var indblandet. *På Light Visions har Steiner Glamann [fra Tankegang] været kommunikationsrådgiver og med i det. Alle de møder, der har været på det strategiske niveau, får vi, jf. laboratorieaftalen, ikke noget for. Det tidsskrift vi lavede efterfølgende har vi selvfølgelig fået betalt, men selve udviklingen får vi ikke noget for, fordi det også er udvikling af os selv* (Sørensen, C., 2007).

Samarbejdet mellem kommunen og de to lysvirksomheder Roblon og Martin går længere tilbage end lysfestivalen, der indtil videre er blevet afholdt i 2004 og 2006. Michael Jentsch (2007) husker tilbage på udviklingen af Frederikshavns fysiske udtryk: *I 1999 vil jeg sige, gik vi i gang med en målrettet renovering af vores bykerne, så den blev anderledes. Vi gik efter at lave samarbejder med de to private lysvirksomheder om også at bruge lys som et væsentligt element i byen. Det første torv, der blev indviet, hvor der var tændt lys, det kom i 1999 eller 2000. Om partnerskabet med lysvirksomhederne siger Erik Sørensen (2007): Ved det at vi har to af de toneangivende lysfirmaer, så har vi lige fra starten sagt, at hvis kommune og erhverv kan arbejde sammen og støtte*

hinanden, så skal vi gøre det. Og det har vi kunnet med lys, fordi kommunen skal bruge lys til sine pladser og sine veje osv. Lysfirmaer har været interesseret i at udvikle nogle ting og stille noget op, så vi kan være showroom, når der kommer gæster udefra og skal kigge på de ting. På den måde er vi kommet meget tæt ind på livet af de to lysfirmaer. Samarbejdet begyndte således som en del af et byforskønnelsesprojekt, hvor lysfirmaerne fik lejlighed til at prøve nogle ting af og derefter kunne vise resultatet frem i fuld skala for eventuelle kunder. Lyset som tema blev videreudviklet til at omfatte lysfestivalen Light Visions og der er nu oprettet et fælles udviklingscenter: Ja, altså det er jo at bruge sine styrker. LysTeknisk InnovationsCenter hedder det jo. Jamen det er jo startet som et kommunalt projekt altså Light Visions i både 2004 og 2006. Hvor vi jo egentlig tog udgangspunkt i en erhvervsklynge, så vi har nogle lysfolk med, men også tog fat i at sige til borgerne, at den her by den kan noget andet end I gik og troede. Det skal jeg da ellers lige love for blev synligt i de to seancer der. Begrebet synlighed er faktisk ret afgørende. Det at kunne ses (Jentsch, 2007). Erik Sørensen (2007) bifalder også lysfestivalen og han formoder ikke, at 2006 var sidste gang, der blev afholdt Light Visions: Det tror jeg er inde i sådan en gænge nu, at det vil være tilbagevendende med nogle års interval, for det ser ud til at være helt fantastisk. Der har branchen så lavet LysTeknisk InnovationsCenter, som er en videreudvikling på det mere teoretiske plan. Så det ser godt ud. Det er en styrkeposition, vi har, og vi har sagt til os selv, at det er vi gode til. Betragtningen omkring lysvirksomhederne som en styrkeposition i Frederikshavn er et synspunkt, som Kaj Christiansen (2007) deler: En ting vi har erhvervsmæssigt, der ikke er andre byer, der har, er vores lys. Martin og Roblon virksomhederne. Der kunne man godt satse noget mere på dem fra kommunens side. Det tror jeg også, de begynder at blive mere og mere bevidste om. F.eks. med etableringen af Light Visions, men det jo altså vores initiativ i Erhvervsrådet, og det burde man måske fokusere noget mere på. Der har vi en niche, hvor vi kan gøre os virkelig kendte. Det indledende samarbejde mellem lysvirksomhederne og Frederikshavn Kommune har udviklet sig og kastet sideprojekter af sig, så lys nu har etableret sig som en vigtig branche indenfor såvel produktion, innovation samt profilering af byen.

### 6.5.3 Opsamling

Frederikshavn Kommunes tilgang til involveringen af eksterne aktører er nært sammenkoblet med opfattelsen af organisationens arbejdsmetoder. Dvs. at der gives spillerum til engagerede folk, som bibringer nye idéer, mens det ikke nødvendigvis er formålet at opnå en bred forankring og ejerskab. Frederikshavnerummet er et eksempel på, at der gøres en indsats for at komme i dialog med alle borgere. Udover det gøres der ikke en særlig indsats for at komme i kontakt



med den brede befolkning, da kommunens 6000 ansatte i sig selv udgør et mål for folkestemningen.

Der hvor Frederikshavn Kommune koncentrerer sin indsats omkring participation er hos de unge mennesker. I den forbindelse er formålet, at få de unge selv til at skabe en by, der er attraktiv at flytte til for deres aldersgruppe. På den måde er kommunen målrettede i deres aktivering af de borgergrupper, som kan være med til at udvikle byen.

Desuden har Frederikshavn Kommune et tæt samarbejde med erhvervslivet på mange områder. Erhvervsfolkene har opfattelsen af, at der bliver lyttet til dem og der er rig mulighed for at involvere sig i kommunens projekter og selv komme med nye.

Involvering af andre aktører er af stor betydning og Casper Sørensen (2007) understreger, at når folk kommer med nye idéer *skal kommunen passe på med at påtage sig alt arbejdet, fordi så begynder folk at regne med, at rådhuset klarer sagerne. Og hvis der så ikke sker noget fra rådhuset bliver erhvervslivet, uddannelseslivet, ungdomslivet, interesseorganisationerne, ildsjælene utilfredse med Kommunen. Vi er nødt til at risikere. Når kommunen og politikerne lader folk involvere sig, løber de en risiko.* Dermed kan involveringen være med til at skabe ansvarsfølelse hos borgerne.

## 6.6 Spotlightplanlægning

*Jeg kalder det spotlightplanlægning. Jens Petersen (2007)*

Der er allerede redegjort for de store forandringer i Frederikshavns Kommunes organisation, som er forårsaget, eller i det mindste forstærket, af byens omstillingsproces. Det er blevet antydnet, at forandringerne har haft betydning for planlægningen, f.eks. at man har været tvunget til at acceptere projekter relativt ukritisk. I det følgende vil der blive gået mere i dybden med konsekvenserne for planlægningen og hvordan det opfattes af interviewpersonerne.

Indledningsvis vil de seneste tre formelle planer blive belyst med henblik på at påvise forandringstendenser og mulige sammenhænge med den udvikling, som interviewpersonerne beskriver. Derefter redegøres for Frederikshavn Kommunes udvikling væk fra fysisk planlægning, og hvordan den udvikling opleves af de forskellige aktører.

### 6.6.1 Seneste planer

Indholdet af kommuneplanen fra 2001 kan give et fingerpeg om, hvordan man ønsker at benytte planlægning som redskab i udviklingen. Af planen fremgår

det bl.a., at Byrådet ser kommuneplanen som et naturligt redskab til at søge den overordnede vision realiseret, men et redskab blandt flere. Vi ved, at planlægning ikke gør det alene. Ideer og projekter skal fødes og realiseres blandt området borgere. Her kan planlægningen give en hjælpende hånd, men initiativerne skal forankres i områdets daglige liv, hvis de skal give frugtbare resultater (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 13-14). Der er altså ikke fuld tiltro til planlægningen som en styrende faktor, men den kan indgå som et af midlerne til at opnå målene. Der fokuseres til gengæld på vigtigheden af, at iværksættelse og idémagere bliver inddraget i udviklingen. I den overordnede vision fremhæves det også, at der skal skabes *frugtbare iværksættelsesmiljøer* (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 3).

Som en del af realiseringen af den overordnede vision blev der udarbejdet de tre temaplaner om henholdsvis Erhverv, IT og Miljø. De er bygget strategisk op og indeholder hver især emner med udfordringer og en udviklingspolitik. Den opbygning er at sammenligne med Michael Jentsch' udsagn om anvendelsen af begreberne udfordring og ambition. I kommuneplanen er ambitionen blot kaldt en udviklingspolitik. Desuden er der i kommuneplanen beskrevet initiativer, der skal følge op på ambitionerne. Man er dog meget varsom med, at planlægningen ikke skal virke begrænsende og slår derfor fast, at *struktureringen af initiativerne sker ikke for at begrænse kreativiteten, men udelukkende for at sikre, at de initiativer og projekter, der ønskes arbejdet videre med, kan tildeles den maksimale opmærksomhed* (Frederikshavn Kommune, 2001, s. 14).

NIRAS, som var konsulenter på kommuneplanlægningen skriver om opgavens resultat: *Samtidig med udarbejdelsen blev grundlaget lagt til et sammenhængende plansystem, der har fokus på strategiske og handlingsorienterede elementer* (NIRAS, 2001, s. 2). Michel Jentsch (2007) er ikke helt enig i den påstand: *Jeg synes, det er flotte ord at sige. Det er jeg ikke sikker på, der helt holder vand.* Selv om Michael Jentsch synes, det er en overdrivelse at tale om et nyt plansystem, er kommuneplanen fra 2001 dog et skridt væk fra arealbaseret planlægning mod en mere strategisk tilgang. Der udlægges f.eks. ingen nye arealer og der ændres kun en enkelt rækkefølgebestemmelse i rammerne for lokalplanlægningen. Resten af kommuneplanen er redegørelse og strategisk indhold.

Fra 2003 foreligger der en lidt utraditionel plan fra Frederikshavn Kommune, nemlig en strategisk redegørelse. Det usædvanlige ligger i, at planen aldrig har været i gennem nogen form for offentlighed. Forklaringen på det forhold er, at planprocessen var tænkt i to faser, hvor den første var udarbejdelsen af den strategiske redegørelse. I anden fase skulle borgerne have været involveret og resultatet skulle have været en egentlig planstrategi med konkrete forslag til,

hvordan kommunens visioner skulle udmøntes i praksis (Frederikshavn Kommune, 2003). Planlægningen kom imidlertid aldrig til anden fase pga. en hændelse i byrådet. Den 3. maj 2004 stillede byrådsmedlem Jens Hedegaard Kristensen en række spørgsmål omkring kommunens engagement i planlægningen samt anvendelse af ressourcer i forbindelse dermed. Spørgsmålene kom til at danne grundlag for et forslag om at få skabt et overblik over kommunens samlede planlægning og derpå forenkle administrationsgrundlaget (Kristensen, 2004). Forslaget blev godkendt af byrådet og derefter blev opgaven givet til kommunens administration, som i januar 2005 havde udarbejdet en oversigt over planinitiativer samt forslag til ændringer i proces og organisation (Frederikshavn Kommune, 2005b). Det arbejde satte planprocessen omkring strategien, der ellers var klar til offentlighedsfasen, helt i stå. Derefter blev fokus flyttet til strukturreformen, og man anså det ikke for nødvendigt at arbejde videre med strategien, eftersom en ny storkommune alligevel ville kræve ny planlægning (Jochumsen, 2007). Der kom ingen konkret opfølgning på notatet om planinitiativer, men det betød, at der var politisk fokus på planprocesserne og en stemning om, at der skulle forandring til (Morthensen, 2007). Michael Jentsch (2007) udtrykker tilfredshed med den ufærdige planstrategi: *Man kan sige den blev til det, som vi ville have den til. Det er godt nok. Den er helt fin. Den har vi det godt med. Den har vi endda også brugt, de ting der kom der. Der er slet ikke noget problem i det. Den opfylder måske bare ikke de der formalkrav, som man kan blive lidt hysterisk på nogen gange. Hvis vi skulle benchmarkes på den, så ville vi jo dumpe med det samme. For den opfylder jo ikke nogle krav til formalia. Det har vi så sagt: "Jamen, herregud da. Det var vel til vores gavn den skulle laves". Der er aldrig blevet stillet spørgsmålstejn ved Frederikshavn Kommunes manglende planstrategi, men den har, ud fra Michael Jentsch' udsagn, også virket efter hensigten.*

I forbindelse med udarbejdelsen af Komuneplan 2001 blev det vedtaget at lave en plan for havnen pga. de ændrede behov på området. Det udmøntede sig i 2005 i Helhedsplan for Frederikshavn Havn, der er en traditionel fysisk plan med detaljerede rammebestemmelser. Bente Jochumsen, der var involveret i planarbejdet siger om havneplanen: *Der slog man fast, at det er en erhvervs-havn, ingen boliger på havnen. Det er en plan, hvor man inden har diskuteret i omkring et år, hvad havnen skulle bruges til. Der var fire grupper med hver deres tema. Det er den plan, jeg har været med til i Frederikshavn, hvor der virkelig er blevet gået i dybden og den blev meget omfattende. Havneplanen har været med til at styre udviklingen og sætte retninger, og det er stadig en plan, man kigger i. Havneplanen har altså været et stærkt redskab i udviklingen af havnen. Kaj Christiansen sad i én af arbejdsgrupperne omkring planlægningen: Principielt er vi enige om på det tidspunkt, at der skulle vi bibeholde havnen*

*som en erhvervshavn. Det var vi enige om og det mener jeg også i dag, fordi jeg har jo trods alt 60 virksomheder her. Hvis der lige pludselig kom til at ligge en børnehaven eller en bolig derovre, så ville jeg få et problem. Dermed være ikke sagt, at der ikke i visse områder af havnen godt kan opstå noget andet end erhverv. Erhverv er mange ting, og det her er også stadig en erhvervsbygning [Kattegatsiloen], selvom det er kontorer. Vi arbejder på at lave noget oplevelsesbaseret erhverv visse steder her i havnen. Det er ikke tilfældigt, at Kaj Christiansen understreger, at der var enighed om en erhvervshavn på det tidspunkt. Havneomdannelser andre steder og muligheder for at lave attraktive boliger ved vandet har også påvirket stemningen i Frederikshavn. Mere oplevelsesbaserede erhverv bliver dog nævnt som en mulighed, hvilket Casper Sørensen opfatter som en ny holdning: Nu er det ikke politisk comme il faut at nævne havnen som et oplevelsesområde. Det er en erhvervshavn og der må ikke komme folk ned. Det behøvede jo ikke at være sådan på hele havnen. Han kunne godt forestille sig, at man gjorde havnen mere åben og brugervenlig overfor borgere og turister.*

## 6.6.2 Manglende overordnet fysisk planlægning

Helhedsplanen for Frederikshavn Havn er et eksempel på grundig fysisk planlægning fra Frederikshavn Kommunes side. Bortset fra den er manglende eller forældet planlægning for byen ved at få nogle konsekvenser. Under alle omstændigheder kan Ole Riber Christensen (2007) se en uheldig udvikling for flere områder i midtbyen: *Det vi kan konstatere omkring Frederikshavn midtby er, at den tømmes i øjeblikket. I fugleperspektiv kan man se, at hvis man lukker Ørnevejen Skole med de tilstødende arealer og har en tom Værkergrund og et tomt Rådhus, så betaler midtbyen prisen for udviklingen. Det er muligt, at vi er for bekymrede og det bliver måske rigtigt godt, det der bliver lavet, men der er ingen signaler til borgerne om, hvad man vil med det og derfor kan man frygte en tilfældig planlægning.* Ole Riber Christensen (2007) er bekymret fordi borgmesteren har udtalt, at der ikke er påbegyndt nogen planlægning for de omtalte områder og på det grundlag fortsætter han: *Det kan man godt være betænkelig ved, fordi det jo er økonomi, der i sidste ende styrer.* Der er ikke nogen samlenende planlægning for midtbyen og de tre omtalte områder. Derfor ligger fremtiden for udviklingen af områderne hen i det uvisse, og der er i princippet åbent for at en investor kan komme med projekt. Jens Petersen (2007) bryder sig ikke om, at kommunen ikke sørger for en forudgående planlægning: *Der er ingen logisk tankegang i planlægningen her i Frederikshavn. Man skal planlægge først, og så skal man sige til investorer og beboere, hvordan man ønsker, at byen skal udvikle sig. Derefter kan man fylde rammerne ud med lokalplaner, som selvfølgelig er en forudsætning for, at de enkelte projekter kan indpasses. Vi skal ha-*

ve kassen først med de forskellige rum at fylde tingene i. Fraværet af en overordnet planlægning har Ole Riber Christensen (2007) også noteret sig: *Hvis der ikke er en overordnet planlægning, så bliver det måske en tilfældig planlægning, men det giver også en frihed, for man ikke er bundet af noget som helst. Uden den samlende fysiske planlægning bliver der fokuseret på enkeltprojekter og afledte konsekvenser bliver overset. Jeg kalder det spotlightplanlægning. Man får en opgave og fokuserer kun på et meget lille område og er hurtige til at sige, at det godt kan lade sig gøre. Så kører processen og investorerne er glade for at få deres penge forrentet. Det er jo økonomisk spekulation. Investorer, som kommer udefra og vil bygge et højhus, er rystende ligeglade med, hvordan Frederikshavns byplan kan modtage og rumme projektet* (Petersen, 2007). Bente Jochumsen (2007) medgiver, at Frederikshavn Kommune ikke benytter den fysiske planlægning så aktivt som i visse andre kommuner: *Der er da andre kommuner, der er efter bogen, tror jeg, der har en god, stærk planlægning, hvor de virkelig bruger den som et redskab. Det synes jeg ikke vi har, altså jeg synes ikke, det er et decideret redskab, der har været.* Jens Petersen (2007) uddyber sin holdning til kommunens fysiske planlægning: *Det er min opfattelse, at man er bagud med planlægningen. Man har ikke i forbindelse med værftslukningen eller i det hele taget i forbindelse med byens udvikling tænkt på, hvor man vil have hvad. Man har ikke lavet en samlet plan. Der har manglet en ramme for alt, hvad der kommer af nyt og af tilbud. Projektplanlægningen og den manglende ramme medfører nogle lappeløsninger i stedet for at kommunen er på forkant.* Ole Riber Christensen (2007) oplever det således: *Jeg tror, at man har tømt rådhuset, fordi man fik et problem med siloen, hvor man igen havde forbygget sig og ikke kunne leje ud. Nissen flytter hele tiden med, når man laver en planlægning, der ikke holder. Det prøver man at dæmme op for, og det skaber mange ulykker i kølvandet på noget som ser ganske flot ud, for det gør siloen jo. Så får man et nyt problem.* Den nuværende situation, mener Ole Riber Christensen (2007), kan være en trussel for Frederikshavns nye rolle som værtsby: *Borgernes interesser tilsidesættes til fordel for nogle halvdårlige løsninger, hvor det er investorer, der presser. De gange jeg har reageret har været ud fra den opfattelse, at det ikke nytter noget at være gode værter, hvis man ikke skaber god trivsel for borgerne, og det gør man ikke ved skolelukning og tømning af bykvarterer, så der ikke er liv.* John Christensen (2007) henleder opmærksomheden på, at planlægningen ikke kan gennemføres uden investorer: *Man er nødt til at tænke finansiering ind ellers bliver det aldrig til noget. Man siger nok, at der skal investorer på banen, men hvordan får vi dem på banen? Det er vigtigt at tænke ind i al planlægning. Hvordan skaber vi økonomisk bæredygtighed i det?* Casper Sørensen (2007) er heller ikke ukritisk i sin vurdering af kommunens rundhåndede accept af projekter, men fremhæver dog alli-

gevel et eksempel på afslag: *For 10-15 år siden ville McDonald's lave en forretning nede ved havnen. Der sagde man trods alt nej, fordi man ikke ville have sådan et færdigt standardkoncept til at ligge på én af byens bedste pladser. Der blev løsningen at lægge forretningen ude ved indfaldsvejen til Hjørring, hvor der i forvejen ligger meget Klondyke-bebyggelse.* Casper Sørensen (2007) henviser til nogle visioner omkring byens fysiske udtryk, der blev udarbejdet i forbindelse med byrumsudviklingen: *Man lavede på et tidspunkt en designmanual for byens udseende, og på den måde kunne man også nu have nogle ambitioner for nogen ting. Det er også en bestemt planlægning, men man må jo involvere folk, tænke før, under og efter, skabe noget visualitet, lave noget debat omkring det.* Der efterlyses dermed nogle ambitioner for arkitekturen i Frederikshavn, hvilket Ole Riber Christensen (2007) erklærer sig enig i: *Man har udsyn, når det gælder Al Gore og andre, men lige så lokal er man, når det gælder de her ting. Der har man ikke format til at få fat i nogle arkitekter, der kan lave noget, man ikke har set før.* Casper Sørensen (2007) følger op: *Det er én af de ting vi mangler at få taget fat i i Frederikshavn at få boligforeninger, bygherrer og projektmagere involveret. Det burde måske være det næste, at der kom nogle initiativer, hvor der blev stillet højere krav og havde større ambitioner end f.eks. Midtpunkt, som vi sidder i her.* Han henviser til det forholdsvis ordinære byggeri som Tankegang har til huse i. Som tidligere beskrevet har Frederikshavn været inde i en periode, hvor kommunen har set sig nødsaget til at tage imod næsten hvad som helst. John Christensen (2007) er dog fortrøstningsfuld, når det gælder fremtiden og han forventer en større selektivitet: *Jeg tror, der vil komme en mere bevidst holdning til, hvad indholdet skal være i de forskellige ting end der måske har været. Dermed ikke være sagt, at man ikke har forholdt sig til det tidligere, men jeg tror, det vil blive mere bevidst. Modsat skal vi også passe på ikke at sætte alt i så mange rammer, at der ikke er plads til at have frisindet til at plante nogle palmer nede på stranden.* Han fortsætter med et eksempel fra boligområdet på Nordre Skanse: *Der har vi i øvrigt et af de sidste eksempler, hvor kommunen godt nok gik ind og sagde, at de ikke ville acceptere det antal huse på den byggegrund, men havde det været nu, ville kommunen sandsynligvis have bedt om et andet projektforslag med mere kvalitet.* John Christensen er af den overbevisning, at Frederikshavn Kommune godt kan stille større krav til projekterne nu. I forbindelse med Palm City påpeger Erik Sørensen (2007), at området ikke besidder de store landskabelige værdier og han er ikke fortalende for at kræve en særlig kvalitet af projektmagerne: *Der synes jeg, at bygherren skal have lov til at bygge, således at det bliver en god forretning også. Der tror jeg så, og det ved bygherren også, det er jeg sikker på, at for at få folk til at komme, så skal det også være spændende. Der kan ikke bare være nogen træskure, der ser ud ad helvede til, det vil folk ikke give så meget*



for. Jeg tror kvaliteten kommer helt derop. Hvad det så end er. Men få det ud i offentlig høring, i lokalplanen. Bente Jochumsen (2007) karakteriserer Frederikshavn Kommunes planlægningsmetode således: *Engang var forhandlingsplanlægning et fyord og det hedder jo noget andet i dag, men om man kan lide det eller ej, så er det jo virkeligheden. Jeg har det sådan efterhånden, at der kan komme rigtig meget godt ud af det, og det er jo ikke ren forhandling på entreprenørens præmisser. Kommunen har jo også fået en anden rolle og indgår i et samarbejde, hvor der bliver stillet krav – det er jo ikke bare ud i den blå luft, man tager planen.* John Christensen (2007) fastholder også, at man ikke behøver at lade projektmagerne få helt frit spil, og at kommunen godt kan være med til at sikre kvaliteten: *Der tror jeg helt klart, at vi vil komme til at se – det er i hvert fald én af de ting, jeg vil arbejde for som formand for [Plan- og Miljø] udvalget – at vi får en større kvalitet i de projekter, som vi sætter i søen. I nogle situationer kan det være vanskeligt. Der kan godt være nogle investorer, der hellere vil finde et andet sted så.* Han er dog opmærksom på risikoen for at skræmme investorer væk, hvis der bliver stillet for høje krav. Ole Riber Christensen (2007) mener også, at kvaliteten har ladet noget tilbage at ønske og desuden har prioriteringen af projekter, efter hans opfattelse, været lidt skæv: *Den bølge, der har været, har vi også set nogle vildskud på eller nogle tendenser, hvor vi siger, at man måske skulle til at tænke mere på de ting, som måske ikke giver den store opmærksomhed, men som skaber bedre trivsel. Nødvendige primære ydelser for kommunens egne borgere, f.eks. renovering af skoler. Man kunne også brande Frederikshavn på, at det er den by, som ofrer mest på børnenes skolegang.* Han ser et problem i, at der i en periode er blevet fokuseret for meget på projekter, som skaber omtale i stedet for kommunale kerneydelser. I årene umiddelbart efter krisen blev der investeret kraftigt fra kommunens side i byggerier og byens udseende. *Det er nogle millioner vi taler om. Det er ret mange millioner. Dem har vi så gravet frem på forskellig vis, men det korte af det lange er, at der er investeret ret mange millioner i bykernen, i det udtryk bykernen har i de rammer der er. Men dermed har vi også nået begrænsningen. For vi kan godt lave indbydende fysiske rammer, men vi kan ikke skabe liv, hvis ikke der er andre der er med til det. Det er jo det, der er vores udfordring nu at sikre det liv* (Jentsch, 2007). Der er altså grænser for, hvad den fysiske planlægning kan bidrage med og derfor er fokus blevet flyttet til at involvere folk i bestræbelserne på at udfylde de fysiske rammer med liv.

### 6.6.3 Opsamling

Den fysiske planlægning i Frederikshavn Kommune mangler, set fra et traditionelt planperspektiv en overordnet samlende ramme. Udefra betragtet virker de byggeprojekter, som iværksættes, lidt tilfældige og det bærer præg af, at kom-

munen har set sig nødsaget til at acceptere de projekter som investorerne er kommet med. Frem for at gennemføre omstændelige planprocesser forsøger man hurtigt og smidigt at blive medspiller på projekter, jf. afsnittet Kommunen som konsulent. Selve planernes indhold har bevæget sig mod et udpræget strategisk indhold og udstikker derfor visioner for udviklingen, men berører ikke konkrete arealer som sådan. Havneplanen er en undtagelse, idet den udstikker detaljerede rammer for erhvervshavnen. Det udstiller imidlertid også svagheden ved den type planlægning, eftersom den var tidskrævende at udarbejde og allerede efter et par år viser den tegn på forældelse, da stemningen går mod en ændret anvendelse af havnearealerne.

Der er ikke meget, der tyder på, at arealplanlægningen bliver styrket i Frederikshavn, men selv om det er meningen, at kommunen skal være kritisk konsulent i projektplanlægningen, efterlyses der alligevel højere kvalitet og ambitioner omkring byggerierne. Frederikshavns nuværende situation burde ellers være mere favorabel end lige efter krisen og man kunne derfor skærpe kravene overfor projektmagere, men det udtrykker flere forbehold over for af frygt for at undertrykke kreativitet og skræmme investorer bort. Den holdning er ret toneangivende i kommunens organisation og derfor sætter den fysiske planlægning Frederikshavn ikke tydelige rammer. Hvad man forsøger at gøre i stedet afdækkes i næste afsnittet Dynamik og strategi.

## 6.7 Dynamik og strategi

*Overordnet set tror jeg bare, vi har forholdt os til virkeligheden. Der har hele tiden været nogle ting, vi skulle gøre og agere på – og så har vi gjort det. Bente Jochumsen (2007)*

I det foregående afsnit blev det tydeligt, at Frederikshavn ikke har brugt en overordnet fysisk planlægning til at styre byens udvikling. I den forbindelse er det interessant at få belyst om andre områder i stedet er blevet styrket og dermed hvordan planlægning anvendes i praksis. Det er allerede tidligere i analysen sandsynliggjort, at eftervirkningerne fra stemningen af den frugtbare panik har haft en afgørende betydning for den aktuelle plansituation. Det uddybes yderligere i dette afsnit, hvor det bliver klart, at man bevidst har taget afstand fra begrænsende arealplanlægning og bevæget sig mod en åben og kreativ strategisk tænkning.

### 6.7.1 Fleksibilitet

Frederikshavn er stadig præget af krisen og den efterfølgende stemning af frugtbar panik. Det har været med til at åbne øjnene for, at det kan være nødvendigt at tænke alternativt for at skabe udvikling i byen. Erik Sørensen (2007)



beskriver Frederikshavns forudsætninger for planlægning og byudvikling på følgende måde: *En by af Frederikshavn størrelse, selvom vi synes, vi er meget store, så er vi jo ikke ret store. Og placeringsmæssigt må vi også erkende, at vi ligger lidt til en side. For at få opmærksomhed, så tror jeg du er nødt til at prøve mange ting. Så er du nødt til at prøve nogle grænser af, med dig selv og i forhold til omverdenen. For ellers får du ingen gennemslagskraft, ellers får du ingen markedsføring af dig selv. Du kan sagtens markedsføre inden for bymuren, men hvis du skal have en fremtidig udvikling og lidt dynamik i det, så skal du uden for bymuren. Helst så langt ud som overhovedet muligt.* Den indstilling har skaffet Frederikshavn Kommune et godt omdømme i erhvervskredse i Nordjylland. Det kan Kaj Christiansen (2007) bekræfte: *Der har været stor velvilje til at hjælpe med til at finde alternative løsninger. Det er Frederikshavn gamle kommune, der har det ry, jeg er ikke sikker på, at det var sådan i hverken Sæby eller Skagen. Jeg har i hvert fald hørt flere erhvervsledere sige: "Vi glæder os til at komme ind i Frederikshavn Kommune – det bliver lidt nemmere".* Det udsagn har Erik Sørensen (2007) også hørt og han glæder sig over den opfattelse: *Jeg ved, at erhvervskredse i Skagen glædede sig til at blive lagt sammen med Frederikshavn, for de havde hørt om, at meget kunne lade sig gøre i sådan en dynamisk kommune. Man fik noget til at ske hele tiden. Ikke fordi nogen gør noget forkert, men indgangen til sådan noget kan føre til vidt forskellige resultater. Der tror jeg, vi har været inde i en rigtig god udvikling. Det har vi lært meget af, og de værdier prøver vi at se, om vi kan få til at gælde i den nye kommune også.* For Erik Sørensen (2007) er det altså vigtigt, at Frederikshavn opfattes som en dynamisk kommune, og han synes den seneste udvikling har bibragt et positivt, nyt syn på tingene, som han uddyber: *Hvis man fokuserer på juraen og på lovens bogstav, så kan man ødelægge meget, men hvis man sådan er lidt pragmatisk, så kan meget egentlig også lykkes inde for de samme rammer. Der kan godt være en verden til forskel, uden du har overtrådt det i den forstand.* Dynamik er også et vigtigt begreb for Kaj Christiansen (2007), der bakker op om byens handlekraft: *Vi er jo i en transformationsproces og ved knap nok hvor vi går hen, men vi gør det i hvert fald. Vi står ikke bare stille og det er jo vigtigt. Så skal vi nok finde den rette vej. Vigtigheden af handling er tidligere blevet beskrevet i afsnittet Frugtbar panik og Michael Jentsch (2007) problematiserer her planlægning i forhold til kravet om omgående handling: Så fandt vi ud af, at når vi gjorde noget, kunne det godt være, at det ikke var helt rigtigt, men det åbnede nogle døre, vi ikke vidste, var der. Dvs. den handling vi foretog, den skabte nye anledninger til noget helt andet. Det er i forhold til en traditionel planlægningstankegang fuldstændigt vanvittigt. Fordi vi kan ikke svare på, når vi starter, hvor det egentlig er vi har tænkt os at være. Men vi kan sige, vi gør noget. Ved at gøre noget, så får vi åbnet noget, som vi ikke vidste, var der og*

*der kan vi så vælge. Det er i den situation, du kan vælge flere forskellige døre, som du kan åbne. Der har du reelt en mulighed for at stille et kriterium op for dit valg. Men du kan ikke vente med at handle, du kan ikke udskyde handlingen på baggrund af en planlægningstanke, har vi lært os. For så var vi døde. Michael Jentsch' vurdering af situation mere end antyder, at man ikke har fulgt en planlagt strategi i genrejsning af Frederikshavn.*

### 6.7.2 Fælles strategi?

Efter Erik Sørensens (2007) mening har strategiplanen Frederikshavn-området mod 2005 været til nogen hjælp i processen: *Det at planlægge sådan en erhvervspolitik, eller hvad vi nu skal kalde det, sådan en meget bred vej, det er ikke så enkelt, og der er jo ikke sådan en entydig vej, man kan se. Men vi har måske alle sammen oppe i vores hoveder en opfattelse af, at det er nok nogenlunde sådan. Tættere tror jeg ikke, man kan komme det. Men det er godt at have. Det gør nogle ting nemmere, investeringsmæssigt, udviklingsmæssigt og også samtalemæssigt, når kommuner og erhvervsliv snakker sammen. Så det er en fordel, hvis man kan formulere sig i sådan nogle meget brede vendinger. Selv om det udefra betragtet kan være svært at få øje på en rød tråd i Frederikshavns mange udviklingsprojekter, mener Erik Sørensen stadig, at byen følger nogle af de hovedspor, der blev lagt i strategiplanen. Kaj Christiansen (2007) har ikke den samme fornemmelse af en samlet strategi, men deler borgmesterens synspunkt omkring samspil mellem kommune og erhvervsliv: Hvis man skal nævne en enkel ting, så er det at kommunen har givet det en høj prioritet, at man vil erhvervslivet det godt. Hvis folk de vil etablere sig her, så har vi billige grundpriser og i det hele taget lytter man meget til erhvervslivet, hvad er det vi har behov for, hvad er det vi skal prioritere og bruge vores begrænsede midler til. Så jeg synes der er en stor velvilje til at efterkomme de ønsker som erhvervslivet har. For Casper Sørensen (2007) er det en bestemt proces, der har haft en styrende funktion for Frederikshavns udvikling: For en 10-12 år siden blev der lavet en Turist- og Erhvervskonference her i byen, der kørte over et helt år med fælles start og fælles afslutning for 100 mennesker. Der blev lavet to spor, et for turisme og et for erhverv, og det skabte et netværk om en masse projektidéer. Det blev sat i gang af kommunen. Selv om der ikke kom en decideret strategi ud af konferencen, blev der udviklet mange idéer, og man arbejdede også med en geografisk inddeling af byen. Man talte om Arena Nord og Det Musiske Hus, det hed bare noget andet, og man talte om at organisere byen i fire områder. Frederikshavn nord, der skulle hed Apsolmen og var ferie- og fritidsområde, Bangsbo i syd, der var natur og kultur, Knivholt i vest, som skulle være sjov og ballade, havnen – det maritime center i øst samt centrum med oplevelser. De fem dele af Frederikshavn blev til fem konceptområder (Sø-*

rensen, C., 2007). Når Casper Sørensen ser tilbage på konferencen er mange af de idéer, der kom frem dengang, blevet realiseret. Derfor vurderer han, at Turisme- og Erhvervskonferencen har udstykket en retning for byen og dannet grobund for en række netværk og samarbejder. *For mig er det det, der skete på turisme og erhvervskonferencen, som tidsbestemmer forvandlingen. Der skete andre ting, Michael Jentsch kom og der var andre, der ville noget. Man havde måske set skriften på væggen med værfterne og spritbådene og nedlæggelse af flådestationen. Det blev incitamentet til at gøre noget og det blev så Turisme- og Erhvervskonferencen. Den mener jeg havde større værdi end f.eks. "Vækst & Vilje" (Sørensen, C., 2007).*

Der er således forskellige holdninger til, om der har været fulgt en bestemt strategi, og der er heller ikke enighed om hvilken strategi, der i bekræftende fald har været styrende. Så man kan konkludere, at der ikke har været tale om en fælles strategi, hvilket John Christensen (2007) kan bekræfte: *Det var ikke en strategi, men det blev det nok alligevel. Det med åbenhed, dialog på en anden måde og den tilgang, at ingen nye idéer er for tåbelige til at blive diskuteret. Da det kom i gang, kunne man se, at der var flere, som kom i gang med at tænke selv. Ikke fordi de ikke gjorde det før, men nu blev det mere fremadrettet og der blev fokuseret på muligheder i stedet for at se problemer. I planlægningen tror jeg også det er vigtigt at se på muligheder frem for at se på problemerne, fordi hvis man gør det, begrænser man de udviklingsaspekter, der er. Det er én af de ting, jeg håber, vi kan holde fast i.* Han ser holdningsændringen mod det kreative, som en styrende faktor i byens udvikling. Den mere åbne holdning til nye idéer, synes han er vigtig at fastholde i den fremtidige planlægning for Frederikshavn. Kommunens administrative ledelse opfatter også Frederikshavns forvandlingsstrategi mere som en proces end en egentlig forudgående planlægning: *Michael Jentsch' hovedbudskab under forvandlingskonventet<sup>2</sup> var, at strategien først blev til undervejs. Alle de projekter, som blev sat i gang: Bangsbo, havvindmøllerne, Det Musiske Hus, Arena Nord, nyt bydesign og bymiljø, biblioteket som et demokratisk torv, byrenoveringer osv. Masser af projekter som til sammen forvandlede Frederikshavn. Strategien blev til efterfølgende, hvor man kiggede på, hvad der skete og prøvede at lave en strategi ud fra det, og så sætter den strategi nogle nye ting i gang som f.eks. Energi byen, UNGwelt osv. Det er nye initiativer med den strategi. Når de projekter bliver realiseret, så kommer der formentlig en ny strategi, for der har den forandret sig (Sørensen, C., 2007).* Casper Sørensen (2007) mener derfor, at det har været holdningsændringen både hos kommunens politikere og administration, erhvervslivet

---

<sup>2</sup> Arrangementet omkring Bill Clintons besøg i 2006 blev kaldt et forvandlingskonvent.

samt borgerne, der har været afgørende og først derefter har man forsøgt at finde et samlende billede: *Det blev der først, da man begyndte at kigge på det og så lavede man en sammenhæng og kaldte det en strategi, forvandlingsstrategien. Men grundlæggende har man haft risikovilligheden til at lade nogen forskellige få indflydelse og gøre nogen ting. Dem der har lysten. Dem der brænder for det.*

### 6.7.3 Mere fokuseret strategi fremover?

Denne handlingsorienterede indstilling, hvor man, groft sagt, planlægger bagud, blev for alvor tydelig efter krisen i 1999. Der er efterhånden gået nogle år og mange projekter er blevet iværksat. Frederikshavns erhvervsmæssige situation er blevet væsentligt forbedret og man kan spørge om det ikke ville være hensigtsmæssigt at lave en mere konkret og fokuseret strategi for fremtiden. Det er Erik Sørensen (2007) skeptisk overfor: *Jeg tror ikke vi planlægningsmæssigt lig-ger benhårdt på at sige: "Vi vil kun have det, og vi vil ikke have det." Vi har også været i en periode, hvor vi sagde, vi gerne ville have alt. Hvis vi kan leve med det, for det er et spørgsmål om at overleve, det er et spørgsmål om arbejds-pladser. Skal det blive ved men at være sådan, at vi skyder på alt, der rører sig? Vi løber efter alt, vi prøver alt, og vi er eksperimenterende. Det er der nogen, der siger: "Nu må vi sørge for, nu vil vi ikke have ditten og datten, vi vil fremme det og det. Det er jo god planlægning, men det tror jeg ikke, jeg er tilhænger af. Jeg synes godt om, den måde vi har gjort det på, den dynamiske, at prøve på at få ting til at ske. Erik Sørensen er meget varsom med at udelukke muligheder for Frederikshavn og vil derfor nødig lægge sig fast på en bestemt strategi. John Christensen (2007) har en anden holdning til udarbejdelsen af visioner: Jeg er nok den i det nye byråd, der har snakket mest om, at vi skal have lavet nogle ordentlige visioner for Frederikshavn Kommune. Når vi kommer til oktober må-ned og skal vedtage et budget, kan det ikke nytte noget, at vi ikke ved, hvilken vej vi skal. Det er ikke en enkel proces, men den er i gang. Vi har ikke lavet visi-onerne færdige for den nye Frederikshavn Kommune, men vi har haft to semi-narer omkring det. Det er vigtigt, at vi får det lavet på en sådan måde, at vi taler med den samme tunge når vi går ud. Det er vi selv herre over og ikke omverde-nen. Omkring indholdet af den kommende planstrategi, fortsætter John Chri-stensen (2007): Med udgangspunkt i det seneste seminar, tror jeg, vi kommer til at snakke meget om de mennesker, vi ønsker, der skal være i vores kommu-ne. Hvordan påvirker vi det, sådan at vi sikrer os, at vi ikke kun har de gamle om nogle år? Der er vi meget fokuserede på målgrupper, alder, uddannelsesni-veau og på erhvervsliv. John Christensen advokerer altså for en strategi med nogle fælles visioner, så man er mere målrettede og enige om de signaler, der skal sendes til omverdenen. På erhvervssiden er Kaj Christiansen (2007) heller*

ikke afvisende overfor en lidt smallere strategi end hidtil, men henviser til arbejdet i Erhvervs- og Turismeudvalget: *Så kan det godt være, at vi skal være lidt mere fokuserede fremover, men lad processen afgøre det.* Michael Jentsch (2007) mener for så vidt ikke, at en strategi behøver at indskrænke projekternes antal eller natur. Han benytter her et billede til at beskrive den strategiske tænkning i Frederikshavn: *Når man skal teste, om man er farveblind med numrene. Sådan synes jeg, vi ser det her. Alt det vi går og laver, det er sådan nogle prikker og hvis vi gør os umage og sætter os ned og tænker over det, så er der faktisk en hel del af prikkerne, der har det med tilsammen, at danne et 3-tal inde i mængden af andre prikker. Det er dem, der er i det 3-tal, der er vores strategiske projekter, det er dem, der bærer fremad. Men der er masser af andre prikker også. Så er de bare ikke en del af det strategiske, så er de bare noget i sig selv og det er fint nok. Nogle gange er det faktisk godt heroppe, at der sker noget. Så kan man så se, er det noget, der bærer noget i sig til noget mere? Men vi starter ikke med at skyde folks projekter ned med at sige: "Vi kan overhovedet ikke se, hvad det her skal til for?"*

#### 6.7.4 Forholde sig til virkeligheden og metoden

Hvis man forsøger at finde en sammenhæng i de forskelligartede projekter, som Frederikshavn har iværksat, kan det være svært at finde en tydelig rød tråd. Men med Michael Jentsch' billede på strategien kan man, i det mindste retrospektivt, finde nogle overordnede linjer. John Christensen (2007) medgiver, at strategien ikke er tydelig, men han understreger også, at virkeligheden hele tiden forandrer sig: *Når man sætter sig ned og kigger i de overordnede planer kan man godt finde en idé i de forskellige ting, men tingene er ikke stationære. Man forholder sig til virkeligheden.* Der er således ikke mange illusioner om, at planlægningen kan styre udviklingen, men man er meget opmærksomme på, at virkeligheden er dynamisk og det må man indrette sig efter. Bente Jochumsen (2007) vurderer Frederikshavn Kommunes indstilling til planlægningen således: *Overordnet set tror jeg bare, vi har forholdt os til virkeligheden. Der har hele tiden været nogle ting vi skulle gøre og agere på – og så har vi gjort det, i stedet for at skrive nogle rapporter. Ikke fordi vi ikke tænker os om, når vi gør tingene, men det er mere en forholden sig til virkeligheden, hvad tror vi på? Hvad er fornemmelsen? Det kan godt lyde lidt løst og hvilken retning skal vi i? Men man ser alligevel en rød tråd i det, uden at den måske er der på forhånd. Jeg tror vi agerer efter, hvad der er nu og hvad der kommer og vi har selvfølgelig også søgere ude, hvad vil være godt for os at gøre? Det syn på planlægningen har medført en anderledes planproces. Uden detaljerede fysiske planer beskriver Michael Jentsch (2007) planlægningen på følgende måde: *Vi arbejder meget mere beredskabsmæssigt eller måske har vi været så heldige**

at vi har lavet en scenarie-diskussion med os selv på et tidspunkt. Hvor vi har sagt: "Hva' nu hvis?" Det er der jo ikke meget valg i, men der er i hvert fald, at du gør dig selv beredt til at kende den der elefant, når den kommer forbi. Du ved godt, hvordan den ser ud jo, men du har ikke defineret den. Det tror jeg faktisk har hjulpet os meget, fordi det gør, at vi kan agere hurtigt. Evnen til at agere hurtigt på indkommende projekter vejer altså tungere end konkret planlægning. Casper Sørensen (2007) mener heller ikke, at det er planlæggere, der skal udarbejde færdige løsninger: *Det skal komme ude fra byen og ind til planlæggerne, så det ikke er planlæggerne, der kommer med en løsning, fordi sådan en løsning er jo ingens.* I det hele taget er det efter hans opfattelse en god udvikling Frederikshavn er inde med hensyn til at fokusere mere på processen end selve målet. Han citerer her kollegaen Jens Ole Amstrup fra Tankegangs eget blad: *Filosoffen og kommunikationsteoretikeren Marshal McLuhan proklamerede i 60'erne, at "the medium is the message." Jeg tør godt skrive budskabet om til, at "metoden er budskabet". Er vi i stand til at anvende nye relevante metoder, når vi udvikler produkter, får vi uventede og bedre resultater. Når vi ikke fokuserer på målet, men på vejen derhen, sker der noget nyt.*" (Tankegang, 2007). Den tankegang synes at stemme godt overens med Frederikshavn Kommunes arbejde med den kommende kommuneplan, hvor der lægges vægt på processen med at finde udfordringer og ambitioner, mens det endnu ikke er tydeligt, hvordan produktet bliver.

### 6.7.5 Den kommende planstrategi

I noget af kommunens kommunikationsmateriale, som de kalder strategikort, er holdningen til planer udtrykt således: *Forkromede strategier og fasttømrede handlingsplaner kvæler den kreativitet, som er en forudsætning for at skabe de originale idéer. Men bevidst og professionel satsning på egne styrker frigør energien* (Frederikshavn Kommune, 2007b). Ole Riber Christensen (2007) synes det er flotte ord, men han har sine betænkeligheder ved den holdning i praksis: *Den fritager ikke for planlægning og den fritager ikke for, at borgerne skal være med i beslutningsprocesserne. Der er mange nyord, og det har jeg også somme tider været irriteret over, de der brand-termer, som nogen gange er tomme floskler og varm luft. Det er der for meget af. Der er hensyn at tage til det, der er i byen. Uden at skulle virke reaktionær, så skal man danne en helhed ud af det, der er, og derfor kan man godt tænke nyt alligevel.* Den afstandtagen fra planer og strategier kan således resultere i manglende respekt for det bestående og manglende helhedstænkning. Michael Jentsch (2007) synes derimod udsagnet indkapsler plansituationen i Frederikshavn på fornuftig vis, og han giver her et eksempel på, hvordan der arbejdes med udfordringer og ambitioner hen imod den kommende kommuneplan: *Hvis vores udfordringer f.eks.*



er at vi har fraflytning - af nogle kritiske årgange faktisk. Hvad er det så for en ambition vi skal have på det område? Skal vi have en ambition om at få det stoppet? Skal vi have en ambition om at vælge selektivt, så der er nogle bestemte befolkningsgrupper vi fokuserer på? Det er vi nødt til at vide. Den ambition vi så vælger, den er nødt til også at have et fysisk udtryk og i det spil, at afdække udfordringer og opstille ambitioner, det er jo strategisk planlægning. Det hedder bare noget helt andet. Grundlæggende er det strategisk planlægning. Det er ikke arealplanlægning. Derfor er han også udmærket tilfreds med den ufærdige planstrategi fra 2003, fordi den udtrykker ikke ret meget omkring fysik. Den udtrykker faktisk ret meget om, hvad er det vi har tænkt os? Den er god at styre efter. Det skal vi også til nu med en kommuneplanstrategi eller en strategisk plan sådan helt overordnet. Den vil også blive meget, meget utraditionel, der vil ikke være ret meget arealregulering i. Det er egentlig heller ikke ambitionen på en kommuneplan, men der skal være noget jo. Men alt det der, det kan vi da godt gøre, når vi har gjort os klart, hvad udfordringer og ambitioner er. En planstrategi giver principielt vide rammer for indholdet, og der er ikke noget krav om, at den skal være fysisk. For kommuneplanlægningen er der imidlertid flere krav til indholdet og Michael Jentsch (2007) forudser i den forbindelse, at det er der vi nok kommer til at gå til grænsen. Fordi lige så snart man sætter en grænse, så har man også lukket nogle døre og det er ikke altid godt. Vi skal i hvert fald vide præcist med os selv, hvilke døre det så er vi lukker, når vi sætter grænser. Han afviser, at bestræbelserne på at omgå arealbestemte begrænsninger i planlægningen forenkler processen: Jeg synes ikke den proces, vi er inde i, er nem. Jeg synes, det nemmeste var at gøre det helt traditionelt. Så kunne vi lave det i løbet af tre uger. Det er det andet, der er et problem, at finde de rigtige spørgsmål og turde stille dem, der er det rigtige. Men det er svært at kombinere ind i en traditionel planlægningstankegang. Så kan man spørge, om det er os, der er fejl på den, eller det er den traditionelle plantankegang, der er fejl på den. Det er ikke svært at fornemme, hvor Michael Jensch (2007) mener, problemerne er. Derfor er han også optaget af at ændre det, han kalder den traditionelle plantankegang eller -mentalitet: Det, der er hurtigt at ændre, er de konkrete tiltag, det er evnen til at kunne gribe chancen, når den kommer. Det, der er meget meget langsomt at ændre, det er mentaliteten. Hvis du skulle læse samtlige de planstrategier, planredegørelser, der er skrevet over det ganske danske land, og så prøve at spørge, hvor er det egentlig jeres kommunes borgeres selvforståelse blev rokket af det her? Havde I det som ambition? For det var vores ambition. Havde I lige det? Og hvis de er ærlige, så siger de nej. Så derfor kan man sige, man kan godt tro at vores er en meget ledde-løs, sammenhængende tankegang, men det kunne også godt være den hang fast i noget, der var langt mere overordnet end planstrategien.

### 6.7.6 Opsamling

Den frugtbare panik har stor betydning for, hvordan planlægningen i dag gribes an i Frederikshavn. Der er ikke helt enighed blandt interviewpersonerne, om der blev fulgt en strategi for Frederikshavns udvikling efter krisen. På den baggrund kan man konstatere, at den i hvert fald ikke var særligt tydelig, og det var måske heller ikke den samme strategi alle fulgte. Frederikshavn-området mod 2005 blev nævnt som en strategi, der lagde nogle hovedlinjer i forhold til erhvervsudvikling og det er en generel holdning, at samarbejdet mellem kommunen og erhvervslivet var godt – strategi eller ej. Der blev også fremhævet en turisme- og erhvervskonference fra midt i halvfemserne, hvor der blev skabt nogle idéer, som blev taget op i årene efter krisen. Overordnet kan man konkludere, at det ikke har været en samlet strategi, der har været styrende, men en generel holdningsændring, som har præget hele perioden op til idag. Denne holdningsændring, hvor man ser muligheder i stedet for begrænsninger og i det hele taget lægger meget vægt på fleksibilitet, har betydet en forandring af hele tilgangen til planlægning i Frederikshavn. Man har næsten fjernet sig helt fra den fysiske planlægning, fordi man frygter, at den hurtigt kommer til at sætte for mange grænser for udviklingen. I stedet arbejdes ud fra en beredskabsmæssig tanke, hvor det er vigtigt at kunne agere hurtigt, når det rigtige projekt dukker op. Man fokuserer meget på planprocessen i stedet for planproduktet og forsøger at forberede sig på kommende projekter gennem scenariediskussioner. Det øgede fokus på processen giver sig også til kende i arbejdet med den kommende planstrategi, hvor politikere og administration har grundige overvejelser omkring kommunens udfordringer og ambitioner inden selve produktet udfærdiges.



# Kapitel 7

# Teoretisk fortolkning



## 7 Teoretisk fortolkning

På nuværende tidspunkt er Frederikshavns forudsætninger for planlægning og udvikling blevet belyst i den deskriptive del af analysen, og i analysens anden del blev casen forklaret ud fra interviewpersonernes egne udsagn. Dermed er projektets bærende empiriske materiale fremlagt, så læseren forhåbentligt nu sidder med en tydelig opfattelse af hændelsesforløb og en vis fornemmelse for årsagssammenhænge. Fra den platform er det hensigten, at konfrontere de forklaringer, casen selv frembragte, med relevante teorier. Dermed kvalificeres og nuanceres rapportens endelige konklusioner i forhold til Frederikshavns plansituation. Desuden bevirker koblingen med teoretiske perspektiver en vis generalisering af resultaterne, idet teorierne ofte bygger på andre casestudier.

Nøglefaktorerne i den foregående analyse er ikke tænkt som egentlige variable og derfor benyttes de ikke som strukturel ramme for den logiske opbygning af dette kapitel. I stedet er formålet med denne del af analysen, at trække nogle overordnede linjer og sætte Frederikshavns planlægning ind i en bredere teoretisk kontekst. For at bevare et tydeligt overblik prioriteres få og klare analyser frem for et udviklet teoretisk analyseapparat. Derfor bliver den nye byplanlægning forklaret ud fra to underinddelinger, nemlig byforståelse og bystyring. Under disse to hovedbegreber bredes analysen ud ved at koble den nye planlægning med generelle, globale samfundstendenser, så det bliver tydeligt, at man i mindre grad end nogensinde før kan forstå Frederikshavns, eller en hvilken som helst anden bys, udvikling og planlægning ved udelukkende at lede efter forklaringer inden for by- eller kommunegrænsen.

### 7.1 Den nye byplanlægning

Det er ikke kun i Frederikshavn, eller i Danmark for den sags skyld, at der er foregået afgørende forandringer i planlægningen i de senere år. Som beskrevet i rapportens indledende fase er planlægningens formelle rammer såvel som planpraksis inde i en forandringsproces. Traditionelle hierarkier nedbrydes og andre mere strategiske planmetoder dukker op. Derudover er byens rolle og form også i en omstillingsfase efter, at den funktionelle industriby ikke længere er en gangbar model til at forstå byen.

I det følgende forsøges det at danne en forståelse af den nye planlægning ved at benytte de to begreber bystyring og byforståelse. I bystyringsdelen forsøges først og fremmest at anvende nogle governance- og netværksbetragtninger til at forklare forandringerne i Frederikshavn. Derefter redegøres der for, hvilket

byforståelsesbegreb, der arbejdes med i den nye planlægning, og hvordan det afspejles i Frederikshavn.

### 7.1.1 Bystyring

For at forstå forandringerne i Frederikshavns planlægning er det hensigtsmæssigt at sætte byen ind i en teoretisk kontekst, så udviklingen kan vurderes i et bredere perspektiv. Frederikshavns generelle vilkår og udvikling er langt fra unikke forhold, eftersom mange af byens markante udviklingstræk genfindes i den efterhånden omfattende governancelitteratur.

Den hierarkiske styreform med repræsentativt demokrati er problematiseret af det komplekse samfund, hvor ingen enkeltinstans kan opnå total viden og overblik til at løse samfundets kollektive udfordringer. En bureaukratisk styreform er ikke fleksibel nok til at kunne håndtere en dynamisk samfundsudvikling. På den baggrund opstår der en erkendelse af, at byens aktører befinder sig i en tilstand af gensidig afhængighed og de derfor nødt til at indgå i forskellige netværksdannelser (Sehested, 2003a, s 22).

Hajer og Wagenaar (2003, s. 9-10) indvender, at nutiden ikke nødvendigvis er mere kompleks og uforudsigelig end tidligere, og det ikke er en ny situation at skulle træffe vigtige politiske beslutninger på et relativt løst grundlag. Det nye er imidlertid, at flere er blevet opmærksomme på uvidenheden og magthavere kan derfor ikke længere hævde, at beslutninger først kan træffes, når alle oplysninger er tilvejebragt. I stedet bliver politikken i dag udformet på et grundlag af stor usikkerhed.

Bogason (2003, s. 198 - 199) beskriver governance styreformer som antihierarkiske og antibureaukratiske. Det baserer han på skiftet fra et tydeligt repræsentativt demokrati til en mere løst sammensat styreform, der indeholder elementer af både repræsentativitet og aktivisme og derfor sammenblander rollerne for stat, marked og civilsamfund. Opgaver, der tidligere var at betragte som interne kommunale anliggender bliver i dag løst i et organisatorisk samspil mellem mange aktører, hvilket kan karakteriseres som netværk.

Denne samarbejdsform beskrives ofte som partnerskaber, men i praksis udfoldes en række mangfoldige organiseringsformer. Det er med til at gøre multi-level og multi-aktør governance til centrale begreber, ved udformningen af bypolitik (Sehested, 2003a, s. 20). Det er et typisk træk ved governance, at mange organisationer er involveret i processerne, hvilket giver en indviklet og sammensat forvaltning, men til gengæld kan det resultere i en bred forankring af beslutningerne. Der kan også noteres en stigende tendens til forhandling mellem lokale aktører, hvor kommunen også er involveret. Aktørerne indtager ikke

faste positioner, men skifter alt efter proces. Her kan governance begrebet også benyttes som forklaring på forhandlingssituationen, hvor fokus er skiftet fra organisation til organisering og fra struktur til proces (Bogason, 2003, s. 209 - 210). Sehested (2003a, s. 20) fastslår, at der ikke er enighed om udbredelsen af governance eller om udviklingen mod governance er positiv eller negativ, men hvis man vil forstå situationen i kommunerne og samarbejdet mellem den offentlige og private sektor, er det et uundgåeligt begreb.

Governance kobles ofte sammen med det postmoderne samfund, der indebærer *globalisering, europæisering, økonomisk restrukturering, teknologiske nyvindinger og social og kulturel differentiering*. En sådan generel samfundsudvikling menes at føre til en *fragmentering, differentiering og kompleksitet i alle dele af samfundslivet og dermed også i bylivet* (Sehested, 2003a, s. 21). Et andet element, som medvirker til fremvæksten af netværksstyring er et stigende krav om reducere af afstanden mellem borgerne og den politiske/administrative sfære. Derfor handler politiske målsætninger ofte om øget responsivitet og dialog. Desuden bliver befolkningen generelt stadigt bedre uddannet, og både borgere og politikere er dermed vant til deltagelse og kritisk stillingtagen (Sørensen & Torfing, 2005, s. 25). Disse faktorer er alle medvirkende til at bystringen skal gribes anderledes an end hidtil og der må findes en styreform, som kan håndtere kompleksiteten (Sehested, 2003a, s. 21).

Netværksstyringen er den nye styreform, der skal sørge for koordinering og styring vha. synergieffekter fra de forskellige netværksrelationer i byen. Netværksstyringen kan opdeles i horisontal og vertikal differentiering. Den vertikale differentiering dækker over samarbejde på tværs af lokale, regionale, nationale og internationale beslutningsniveauer, og den præger primært storpolitik. Horisontal differentiering dækker over samarbejde mellem politikere, administratorer, borgere, lokale virksomheder og organisationer i et lokalområde og den findes hovedsageligt i lokal governance. Den lokale governance kan dog også have elementer af vertikal differentiering f.eks. i kraft af EU-projekter eller statslige/kommunale samarbejder (Sehested, 2003a, s. 22).

Traditionelt set regulerer det offentlige mange forhold i det danske samfund og overgangen til governance er derfor ikke så markant som i f.eks. England. Netværksrelationerne i Danmark har mindre autonomi og selvregulering pga. eksisterende dele af hierarkiet, der bl.a. kommer til udtryk i planlovgivningen og EU-programmer. Hierarkiet består også til en vis grad i form af indgriben fra kommunale forvaltninger og embedsmænd, der kan underkende det lokale netværks beslutninger. Der er således mange eksempler på, at hierarkiske metoder stadig består på trods af indtoget af netværksstyringen. Derfor er der tale om, at bystyringen befinder sig i et krydsfelt mellem hierarki og netværk (Sehe-

sted, 2003a, s. 28 & 34). Det støtter Bogason (2003, s. 198 & 217), der ikke mener, at governance har afløst hierarkiet, men det fungerer i stedet som et netværk i et hierarki. I den situation har aktørerne i netværk med gensidig afhængighed en vigtig opgave i at forsøge at forene de mangeartede organisationsrationaler til en harmonisk enhed frem for en kamp om organisationsformen.

Governance har også direkte betydning for planlægningen. Begreberne projektplanlægning, procesplanlægning og markedsplanlægning anvendes til at beskrive planprocesser, hvor hensynet til konkrete projekter, markedet eller selve processen er af tilsvarende eller større betydning end helhedsplaner. Disse typer planlægning indebærer ofte mere inddragelse af private virksomheder, organisationer og borgere end de lovpligtige offentlighedsfaser. Således foregår planlægningen i forskellige netværksrelationer og derfor er netværksstyring også blevet en central del af planlægningen. Selve byplanlægningen er i en transformationsfase, *hvor både planlægningens ideal, indhold og form skifter karakter* (Sehested, 2003b, s. 165). Denne udvikling ses tydeligt i Frederikshavn, hvor den meget projektorienterede planlægning næsten har afløst mere helhedsorienterede planer. Spotlightplanlægningen i Frederikshavn forgår som regel i en slags forhandlingssituation med private virksomheder og investorer, mens borgerne ikke bliver inddraget ekstraordinært i de større byggeprojekter.

I Barcelona-modellen, som blev nævnt i forbindelse med Frederikshavn, blev borgerinddragelsen institutionaliseret på en måde så den indgik som en selvstændig del af den offentlige politik. En sådan topstyret version af participation medførte en lige så høj grad af kontrol over inddragelsens form og udbredelse som en decideret myndiggørelse af borgerne. I store og kontroversielle projekter blev beslutningerne taget uden for de åbne fora og gennemført på baggrund af de involverede aktørers politiske og økonomiske magt. Erfaringerne fra Barcelona tyder på, at governance ikke medfører at magthaverne mister kontrol, men må finde nye måder at udøve den på (Blakeley, 2005, s. 162 - 163).

Kommunens opgave har fjernet sig fra udarbejdelsen af detaljerede helhedsplaner og bevæget sig mod skabelsen af overordnede mål og visioner. Disse mål samt efterfølgende konkrete projekter udvikles i et forpligtende samarbejde mellem politikere, borgere og andre interessenter. Netværksstyringen og projektplanlægningen har betydet at fokus for byplanlægningen ikke længere er det fysiske produkt, men nærmere processen. Det har medført at, planlæggerrollen ikke kun har fagligheden i højsædet, men mange andre kvalifikationer efterspørges, f.eks. samarbejde og dialog, koordinering og formidling, ledelse og udviklingsopgaver (Sehested, 2003b, s. 171 - 172). Frederikshavn Kommune har siden krisen hovedsageligt koncentreret planindsatsen om strategiske mål

og visioner. En undtagelse er havneplanen, der sætter detaljerede rammer for den fysiske udvikling, mens f.eks. den strategiske redegørelse fra 2003 udelukkende forsøger at pege på nogle ønskelige udviklingsretninger. Projektplanlægningen er derefter det fleksible middel til at indfri visionerne.

Frederikshavns tilgang til planlægning har på den måde en række fællestræk med andre danske erfaringer med governance-metoder, f.eks. udviklingen af Københavns havnefront. I det københavnske tilfælde blev der nedsat en visionsgruppe bestående af højtstående politikere og embedsmænd. Visionsgruppen lagde hurtigt afstand til idéen om en helhedsplan for havnefronten, fordi man ønskede en mere fleksibel proces med en tidlig inddragelse af ønsker fra developere og investorer (Desfor & Jørgensen, 2003, s. 489). Visionsgruppen benyttede bevidst begrebet kvalitet i sin udviklingsdiskurs, ligesom det blev foreslået af flere af interviewpersonerne i Frederikshavn, at man skulle have mere kvalitet ind i projekterne. Visionsgruppens fleksible konstitution og arbejds-metoder var egentlig et brud på planlovgivningen, men gruppens legitimitet blev ikke draget i tvivl fra officielt hold (Desfor & Jørgensen, 2003, s. 492). Selv om Frederikshavn Kommune måske ikke direkte har forbrudt sig mod gældende lovgivning har man været tilsvarende fleksible i fortolkningen af rammerne for at få konkrete projekter realiseret.

De nye planlægningsformer har en nær sammenhæng med udviklingen af det postmoderne samfund. Man har indset, at det er ikke muligt at forme en hel og sammenhængende udvikling i byen, og de store planer kan oven i købet udgøre et problem, fordi de kan blokere byens evne til tilpasning og fleksibilitet. En mere effektiv og samfundstilpasset planlægning kan iværksættes gennem fleksible projekter og ad hoc løsninger. Byens udvikling styres således ikke udelukkende fra det offentlige hierarki, men er i høj grad et resultat af en indsats fra, f.eks. borgere, interesseorganisationer og privatøkonomiske interesser. Denne form for projektplanlægning kædes sammen med governance, hvor planlægningen udøves gennem flere policy-netværk. Det er processen i netværkene, der giver samspillet mellem offentlige og private aktører og danner baggrund for beslutningerne. Projektplanlægningen er dog delvis hierarkisk styret, idet planloven skal overholdes (Sehested, 2003b, s. 173).

Igen understreges det, at Frederikshavn Kommunes udvikling af planlægningen, der er på vej væk fra holistiske planer og hen imod mere dynamiske og fleksible planmetoder, ikke er et unikt tilfælde, men en del af en bredere tendens. Idéen, om at de store fysiske planer kan virke begrænsende for byens evne til at tilpasse sig samfundsudviklingen, er også en udbredt opfattelse blandt planaktørerne i Frederikshavn. Friedman (2004, s. 56) udpeger problemstillingen mellem den hurtige samfundsudvikling og den langsommelige



proces med strategiudarbejdelse. Ofte er strategien allerede overhalet af virkeligheden, når den skal implementeres. Derfor burde fokus flyttes fra planproduktet til planstudier, som beskæftiger sig med byplanmæssige og bypolitiske udfordringer under forskellige, alternative antagelser eller scenarier. Friedman påpeger dog, at en planproces i et samarbejdende og netværksorienteret plankultur kan have en værdi i sig selv, på trods af at produktet er forældet ved færdiggørelsen. Friedmans forestilling om planstudier passer fint ind i Frederikshavns Kommunes "snakkende" organisation, hvor netop scenariediskussioner fungerer som planforberedelse for forvaltningen.

På trods af overgangen til netværksbaserede styreformer må det formodes, at den traditionelle hierarkiske tænkemåde stadig har stor betydning i den offentlige planpraksis. Selv om flere aktører indgår aktivt i processen bringes byrådets repræsentative legitimitet til at træffe beslutninger ikke i tvivl. Ofte opstår konflikterne som et produkt af uenigheder i processen frem til den hierarkiske byrådsbeslutning og ikke om rimeligheden af beslutningen (Sehested, 2003a, s. 28). Mentalitetsændringen i organisationen i Frederikshavn har været fremhævet som en vigtig faktor i byens omstillingsproces. Det er en langvarig proces, og derfor betyder hierarkier stadig meget i de kommunale beslutninger. Det er ikke kun holdninger og mentaliteten i organisationen, der ændres. Selve de organisatoriske strukturer omkring planlægningen er også under forandring.

Kommunerne havde førhen opbygget store planlægningssystemer med en teknisk forvaltning som den styrende. Dengang var fagligheden i højsædet, og det var kommunen, der satte rammerne for udviklingen. I den nuværende situation handler planlægningen mere om at realisere projekter (Sehested, 2003b, s. 169). I mange kommuner er den tekniske forvaltnings rolle i opløsning eller omstrukturering og planlægningen hører nu ofte under centralforvaltningen, evt. i en udviklingsafdeling (Sehested, 2003b, s. 171). Denne udvikling kan tydeligt identificeres i Frederikshavn, hvor planlægningen har bevæget sig mod en projektorientering, hvor kommunen ikke er rammesættende på samme måde som tidligere. Den praktiske ændring af organisationen kan aflæses i oprettelsen af Projekt- og Kommunikationssekretariatet, der har overtaget nogle af planopgaverne fra Teknisk Forvaltning, som er blevet mere fokuseret på teknik og forsyning.

I sådan en forandringsproces af værdirationaler og organisatorisk praksis kan der opstå et *mulighedsrum*, når endemålet er uklart. Den søgen efter nye institutionelle praksisser kan være inspirerende og åbne nye muligheder, men uvisheden og usikkerheden kan også virke regressivt, hvor der forsøges at holde fast i gamle mønstre (Sehested, 2003a, s. 28). Det, som Sehested her kalder et

mulighedsrum, falder således sammen med det, som i Frederikshavns situation blev kaldt frugtbar panik. Opbruddet af konventioner er altså i gang fra flere fronter, og man har i Frederikshavns tilfælde været fokuseret på mulighederne i den nye udvikling og ikke ladet sig begrænse af uvisheden omkring nye processer.

I den nye fragmenterede virkelighed i kommunerne er der brug for nogen, der kan skabe helheder. Bogason refererer til Helle Sundgaard Andersen, som argumenterer for, at en helhedsmager udfylder en vigtig rolle i netværksstyringen. Helhedsmageren kan håndtere en politisk rolle uden at være politiker. Desuden skal helhedsmageren kunne fungere som en legitim med- og modspiller i samspil med andre aktører og kunne skabe helheder af fragmenter med respekt for enkeltdelenes særpræg. *Helheden i den fragmenterede kommunale verden skal skabes af de administrative ansatte, som vil tage et ansvar på sig* (Bogason, 2003, s. 212). Det svarer til, at man i Frederikshavn Kommune i høj grad har ladet engagerede medarbejdere, som selv søgte indflydelse og brændte for sagen, være med til at skabe den nye kommunale forvaltning.

Bogason (2003, s. 201-203) gennemgår tre modeller for netværk eller governance: Ressourcmodellen, institutionsmodellen og managementmodellen. Særligt sidstnævnte synes at være interessant i sammenkædningen med Frederikshavn. I managementmodellen foregår styringen af netværket i et fragmenteret autoritetssystem med dynamiske mål. Lederen har karakter af en mediator eller netværksbygger, hvis primære rolle ikke indebærer planlægning og styring, men sikring af handlemuligheder, *udvælgelse af aktører, finde resourcer og fastholde et overblik over den strategiske kompleksitet* (Bogason, 2003, s. 202). Lederrollen i managementmodellen kunne lyde som Michael Jentsch' jobbeskrivelse i Frederikshavns forandringsproces. Han bekræfter selv med sine udtalelser, at sikringen af handlemuligheder er vigtigere, eller i hvert fald kommer forud, for planlægningen.

Bystyringen er således i en forandringsproces, hvor governance-diskussionen står centralt. Mange af de generelle tendenser kan overføres til Frederikshavns planlægning og bidrager til forståelsen af byens planlægning. Bystyringen er imidlertid ikke det eneste, der påvirker planlægningen og derfor vil også begrebet byforståelse blive forklaret og sammenholdt med forholdene i Frederikshavn.

### 7.1.2 Byforståelse

Bystyringen er som beskrevet i det foregående i en forandringsproces, hvilket påvirker planlægningen mere eller mindre direkte. Byforståelse er et andet begreb som er genstand for øget opmærksomhed. Hvordan byens rolle og funkti-

on opfattes af aktørerne i planlægning har en afgørende betydning for, hvordan og hvad der planlægges. Pløger (2004, s. 170) argumenterer for at en forståelse af det levede liv i byen er lige så vigtigt som magt og kommunikation i planlægningen.

For at forstå byens udvikling i en bredere kontekst er det dog også vigtigt at forstå byens betydning i den globale økonomi. Derfor vil der i det følgende blive præsenteret nogle teoretiske betragtninger om forskellige sider af den aktuelle byforståelse, hvilket vil blive sammenholdt med observationerne fra Frederikshavn.

Byernes hovedrolle som økonomisk lokomotiv for udviklingen på regionalt og nationalt plan, har givet bypolitikken en central plads på den politiske dagsorden. Der er opstået en erkendelse af at der skal en proaktiv politisk indsats til for at iværksætte de vigtige udviklingsprocesser, som betyder, at byerne kan klare sig i konkurrencen. Denne udvikling har betydet, at bypolitikken har skiftet fokus fra et velfærdsrationale, hvor det gjaldt om at skabe gode levevilkår, til et vækstrationale hvor formålet er at fremme erhvervsudviklingen. I den forbindelse foretager det offentlige investeringer i attraktive boliger og kulturinstitutioner og privatisering af offentlig service for at fremme den økonomiske vækst. Forhenværende industribyer omdannes på den måde til service-, finans- og videnscentre. De nye byers rolle kan beskrives som den entrepreneurielle by eller iværksætterbyen, hvor udviklingen bliver bestemt af vækstalliancer *mellem den politiske elite og toppen af byens erhvervsliv* (Sehested, 2003a, s. 13).

Netop den sidste beskrivelse af vækstalliancer tegner et billede af situationen i Frederikshavn efter værftslukningen. Der var det også primært den tunge del af erhvervslivet og politikerne, der indgik et samarbejde om en ny erhvervsvækst. Det formelle produkt var strategiplanen "Frederikshavn-området mod 2005", men samarbejdet strakte sig meget længere end blot til udarbejdelse af strategien. Efterfølgende har kommunen og erhvervslivet oparbejdet en stor gensidig forståelse og den delvise ændring fra et velfærdsrationale mod et mere vækstpræget rationale har betydet, at kommunen har anlagt en mindre restriktiv myndighedsudøvelse overfor erhvervslivet. Vækstrationalitet afspejles også i de store offentlige investeringer, som Frederikshavn Kommune har foretaget i byrumsudviklingen og de nye sports- og kulturarenaer. Udover at forbedre byen for de nuværende borgere, foretages de offentlige investeringer dels for at tiltrække andre private investeringer og dels for at øge byens attraktivitet for potentielle tilflyttere.

I Frederikshavn er man opmærksom på, at konkurrencen skal sættes ind i et internationalt perspektiv og derfor opfattes nabobyen Hjørring også mere som en

regional samarbejdspartner, der kan hjælpe i udviklingen af Nordjylland, end som en egentlig konkurrent. Den holdning giver mange af interviewpersonerne udtryk for, og det er her illustreret ved John Christensen (2007): *Jeg synes det gælder om at få flest muligt til at være her. Bor de i Hjørring og arbejder i Frederikshavn, så er det godt og modsat er også godt.* Her henvises der især til tiltrækningen af nye beboere til byen, der er en central udfordring for Frederikshavn. Med nettofraflytning og et lavt uddannelsesniveau er det vigtigt at gøre byen attraktiv for højt kvalificeret arbejdskraft. Erik Sørensen (2007) anlægger en Blue Ocean<sup>3</sup> inspireret opfattelse af Frederikshavns konkurrencesituation: *Vi er ude med noget unikt, som andre ikke har. Vi prøver på at frigøre os fra konkurrencen ved at finde noget nyt, og dermed er konkurrencen jo noget nemmere, hvis der ikke er andre at konkurrere med.* Men på trods af denne indstilling slipper man ikke uden om, at byerne befinder sig i situation, hvor konkurrence er et parameter og ikke mindst, når det gælder tiltrækningen af højtuddannede medarbejdere.

Der har været en del kritik af denne ensidige måde, at se byen som en brik i den globale, økonomiske konkurrence. Man kan ikke se bort fra den økonomiske rolle, men udelukkende at lade den være styrende for byforståelsen vil være en fejlagtig forenkling. Den økonomiske udviklingsplanlægning har en tendens til at opfatte byen som blot en beholder af værdier, der kan udnyttes. Derfor bliver det ofte et spørgsmål om udelukkende at placere byen fordelagtigt i konkurrencen i forhold til andre byer uden at tage hensyn til øvrige stedlige kvaliteter (Healey, 2002, s. 1781). Denne forenklede opfattelse er dog under forandring og påvirkes af mange forskellige strømninger.

Den store opmærksomhed omkring kreativitet og kulturelle oplevelser opfatter Healey (2004, s. 89) som et skridt væk fra det fokus på materiel velstand som prægede det 20. århundrede. I stedet er mere æstetiske og åndelige værdier i bylivet centralt for byforståelsen. Det stiller krav til bystyringen om at skabe oplevelser og events, der kan øge fornøjelsen ved bylivet. Frederikshavn har aktivt promoveret og arbejdet for en styrkelse af kulturlivet og der er etableret mange oplevelser og events. På den måde er det kreative og kulturelle repræsenteret i byforståelsen, men det kan dog diskuteres om de bagvedliggende værdier har ændret sig fra materiel profitskabelse.

Ét andet aspekt, der peges på i forbindelse med byforståelse, er at byplanlægningen hidtil har været for fysisk og rumligt orienteret. Det er en udbredt opfat-

---

<sup>3</sup> Blue Ocean strategien er en forretningsstrategi, hvor man satser på et unikt nichemarked, hvor der ikke er konkurrence. Strategien blev præsenteret i bogen "Blue Ocean Strategy" af W. Chan Kim and Renée Mauborgne (Wikipedia, 2007).

telse blandt planlæggere og politikere, at det sociale kan formes vha. det rumlige rammer. Der fokuseres altså primært på det fysiske og funktionelle. Nu er der en bevægelse mod, at byforståelsen i højere grad kommer til at handle om livet og livsopfattelser i byen end den fysiske planlægning. Der er dog stadig en tendens til at planlægningen opfatter byliv som et begreb, der kan forklares fysisk og ud fra kollektive værdier (Pløger, 2004, s. 175 - 176).

I den nye planvirkelighed skal der etableres en planlægning, som kan håndtere flere forskellige projekter i byen og koordinere dem lokalt. Der skal være plads til uforudsete hændelser, eftersom en sådan strategisk tilgang ikke rummer faste procedurer, som kan reducere disse usikkerheder. Derfor er risikoen et grundlæggende vilkår. Desuden skal planlægningen tilrettelægges sådan, at de involverede aktørers behov koordineres og beslutninger ikke træffes ud fra politisk strategiske bevæggrunde. Det er således en planlægning som, jf. governance-diskussionen, skal gennemføres i netværk med et mangfoldigt udvalg af beboere, aktører og eksperter (Pløger, 2004, s. 178).

Byforståelsen er ikke noget man kan bestemme objektivt, men er i høj grad et produkt af et mentalt forestillingsarbejde om, hvad byen er og hvad den kunne udvikle sig til. På grund af den mangfoldighed og kompleksitet, der findes i dagens byer kan resultat af sådanne overvejelser blive tilsvarende varierede, og man kan tale om mange forskellige forestillede byer. Arbejdet med at benytte byforståelsen aktivt er altså ikke, så meget et spørgsmål om analyse, som det er et spørgsmål om mentale billeder. Det betyder således også noget hvilke billeder, der satses på i bystyringen. Hvis byforståelsen skal have gennemslagskraft skal den kunne rumme de mangeartede opfattelser af byen, virke tillokkende på udefrakommende og den skal indlejres i beboernes og virksomhedernes hverdag. For at byforståelsen ikke bare skal være en symbolsk idé skal den således både afspejle og indarbejdes i byens liv. At forestillingen om en by kan have stor betydning for den faktiske byudviklingen kan læses af byplanlægningens historie, hvor planlæggere og magthavere tidligere har udlevet deres forestilling om byen (Healey, 2002, s. 1782 - 1783). Healey konkluderer i samme forbindelse således:

*To have real power to inspire, mobilise, co-ordinate and frame the activities of people across the city and beyond, to embody sufficient richness and focus to act as an integrative force and as a generator of broadly based positive relation between city-dweller and governance process, attention needs to be given to the range of imaginative resources available within a city from which to construct conceptions of the city and the specific processes through which a rich and diversely imagined city is articulated.*

Styreformen er som beskrevet skiftet og man kan forestille sig at en succesfuld anvendelse af byforståelsen kan medvirke til at flere aspekter af livet kan være med til at forme byen end hidtil.

At udvælge og anvende én bestemt byforståelse i politikker og planer, hvor mangfoldig den end måtte være, er altid et udtryk for en værdiladet handling. Den pågældende byforståelse vil uvægerligt fokusere på nogle særlige elementer af helheden og det er en udfordring i den dynamiske og foranderlige by. Der fremhæves især tre sider af den udfordring. For det første foregår byens socio-økonomiske processer i dag i et vidt forgrenet samspil med andre byer og regioner. Derfor kan byen ikke opfattes som en enkeltstående enhed, hvilket har været tendensen tidligere. For det andet betyder den globale økonomiske situation, at lokale virksomheder er afhængige af verdensomspændende forhold. Konkurrencen har forårsaget en øget selektivitet i satsningen på udvikling og offentlige udviklingsstrategier er blevet fokuseret mod prestigeprojekter, f.eks. havnefronter, i stedet for at iscenesætte byens udvikling som helhed. Den tredje dimension, der nævnes er den kulturelle diversitet, som ikke kun skal forstås i en etnisk kontekst. Befolkningen differentierer sig i en række forskellige grupper på baggrund af køn, livsstil, politiske og seksuelle tilhørsforhold. Denne mangfoldighed medfører en problematisering af begrebet offentlighedens interesse eller almenvellet (Vigar, Graham & Healey, 2005, s. 1393 - 1395).

Siden værftslukningen har Frederikshavn Kommune arbejde bevidst med at ændre mentaliteten både internt i organisationen og hos borgerne. Førhen var byforståelsen præget af en enkel hierarkisk industrikultur, hvor generation efter generation blev udlært som smede og sat i arbejde fra 8 - 16. Det begyndte at ændre sig efter krisen i kraft af et opgør med den traditionelle tænkemåde, om hvad der kunne lade sig gøre og ikke kunne lade sig gøre. Gennem en holdningsændring i den offentlige organisation spredte, der sig en åbenhed overfor nye tiltag, der indtil videre er tydeligst illustreret med palmestranden og besøget af Bill Clinton.

En vigtig del af byforståelsen er, at den bliver spredt og benyttet bredt i bylivet, både af borgere, i offentlig planlægning og politik samt af erhvervslivet. Frederikshavn Kommune har arbejdet meget med kommunikation i byen såvel som ud af byen. Det afspejles bl.a. i det tætte samarbejde kommunen har med det lokale kommunikationsfirma Tankegang. En vigtig del af kommunikationen omkring forståelsen af byens forandringsproces har været formuleringen af det koncise slagord "Fra værftsby til værtsby". Det har både været med til at profilere byen udadtil og samtidig bidraget til byforståelsen for frederikshavnerne selv.

Problemet for planlæggerne er, at den mentale byforståelse ikke er kompatibel med det traditionelle plansystem. Ofte skal helhedsplaner både danne en opfattelse af byen og samtidig opstille fysiske og juridiske rammer. Nogle steder i Europa er dette dobbeltformål i opløsning, så plantyperne skilles mere ad, hvilket tillader en mere dynamisk og flydende byforståelse. Traditionelle kort og skitser er heller ikke velegnede til at repræsentere den store variation i den komplekse by og der bør derfor eksperimenteres med nyskabende metoder til at visualisere byen på (Vigar et al., 2005, s. 1408).

Denne begrænsning med manglende byforståelse i plansystemet opleves også i Frederikshavn. Her har man forladt den fysiske tilgang til planlægningen og prøver i stedet at identificere byens udfordringer og derefter formulere tilhørende ambitioner. Man hævder fra kommunens side, at det er et mål med planlægningen at gå ind og påvirke borgernes selvforståelse og dermed arbejde direkte med byforståelsen. Signalerne omkring den kommende kommuneplan tyder på, at der bliver tale om en plan, hvor byforståelsen kommer til at stå centralt i kraft af udfordringer og ambitioner og det fysiske bliver efter alt at dømme reduceret til et minimum.

### 7.1.3 Opsamling

Det man kan kalde den nye planlægning foregår i høj grad i en styringsvirkelighed, hvor man må konstruere netværk i byen med indflydelse fra mange aktører. Den udviklingen kan beskrives ud fra governance tanken, der bygger på en kompleks og fragmenteret samfundsopfattelse. Byforståelsen er også præget af et differentieret samfund, hvor det ikke er muligt at danne sig et fuldstændigt overblik, og derfor er idéen om helhedsplaner på vej ud. I kraft af denne udvikling er kommunens opgave blevet at udpege overordnede mål og visioner. Disse forhold er ret tydelige i Frederikshavn, hvor man har bevæget sig bort fra de fysiske planer og i stedet arbejder med udfordringer og ambitioner samt scenariediskussioner. Afstanden fra det traditionelle hierarki gør sig både gældende i holdningen hos kommunen og i projektplanlægningen. Der arbejdes bevidst med at signalere en ny byforståelse både i kommunikationen og med konkrete handlinger. Det er en udbredt opfattelse, at Frederikshavn er i en dynamisk proces fra værftsby til værtsby og der er plads til kreativitet og innovation. Kommunen opfordrer således befolkningen til at tænke alternativt og nye idéer behandles fleksibelt og påskønnende. Som baggrund for denne udvikling skal man også forstå, at Frederikshavn er i en global konkurrencesituation og især ønsker at tiltrække højtuddannet arbejdskraft. Analysen af den nye planlægning viser, at Frederikshavn Kommunes nuværende plansituation og erhvervsudvikling ikke alene er et udtryk for en reaktion ovenpå værftskrisen, men en del af

en mere generel tendens. Store dele af teorierne om både bystyring og byforståelse passer på Frederikshavn og bekræfter således det universelle i udviklingen.



# Kapitel 8

# Konklusion

## Konklusion

## 8 Konklusion

Processen med at svare på projektets problemformulering er hovedsageligt foregået på grundlag af et omfattende empirisk arbejde omkring Frederikshavns udvikling og planlægning. Dette er især tilfældet for det første hovedspørgsmål, der omhandlede identificering af forandringsprocesser i kommunernes byplanlægning. Derfor vil besvarelsen af det pågældende spørgsmål primært udspringe af de erfaringer, som blev draget i casestudiet af Frederikshavn. Der vil således ikke være tale om en komplet oversigt med planforandringer i samtlige af landets 98 kommuner. I andet hovedspørgsmål bliver casestudiets resultater sat ind i en teoretisk kontekst, hvilket øger muligheden for generalisering, eftersom teorierne ofte bygger på andre og flere studier af virkeligheden.

### 8.1 Resultater

I Frederikshavn er én af hovedtendenserne, at planlægningen bevæger sig væk fra en fysisk helhedstænkning i planlægningen til en overvejende strategisk tilgang. Den tendens har været tydelig siden årtusindskiftet, da den eneste traditionelle fysiske plan fra efterfølgende periode er helhedsplanen for havnen. Ved byggeprojekter udarbejdes der lovpligtige lokalplaner, men kommuneplanlægningen drejer sig mere om politiske mål og visioner for byen og kommunen end egentlig arealregulering. Det er et udbredt synspunkt, at den fysiske planlægning er begrænsende for byens udviklingsmuligheder, og man er derfor meget påpasselig med at detailregulere de fysiske rammer. I Frederikshavn kan det virke, som om den fysiske planlægning forbindes med den hierarkiske måde, der blev arbejdet på inden værftslukningen. Dermed har den planlægningsmetode spillet fallit, eftersom den ikke kunne redde byen fra katastrofen.

Den skepsis, der er at spore overfor den fysiske planlægning udspringer således også af den planlægningstypes langsommelige proces. Alene tidsforbruget kan i en dynamisk og hurtig samfundsudvikling være diskvalificerende for planlægningen. Derfor er Frederikshavn Kommune blevet mere handlingsorienteret og værdsættende i sin metode. Planovervejelser, som tidligere kom til udtryk i fysiske planer, bliver derfor nu diskuteret i forbindelse med opstillingen af forskellige alternative scenarier. Det betyder, at der er gjort nogle overvejelser om til- og fravalg, når der kommer en projektmager med en idé, og det smidiggør processen og forbereder kommunen til hurtigt at indgå i en dialog. Det værdsættende i kommunens metode kommer til udtryk ved, at man som udgangspunkt er imødekommende overfor nye projekter og idéer. Det har krævet en mentalitetsændring i den hierarkisk tænkende organisation, som har været vant til en regulerende myndighedsudøvelse.

Den beskrevne indstilling til planlægningen har betydet, at den fysiske planlægning gennemføres som projektplanlægning i et samarbejde mellem kommunen, projektmagere og investorer. Dette øger fleksibiliteten i planlægningen, men udviklingen er heller ikke uproblematisk, da flere og flere sætter spørgsmålstegn ved kvaliteten i projekterne og den manglende helhedstænkning. Der er tilsyneladende aspekter, som de forandrede planlægningsmetoder ikke håndterer helt tilfredsstillende.

Det mulighedsorienterede og projektorienterede indhold i planlægningen, som mere eller mindre har afløst de fysiske helhedsplaner, er ifølge Frederikshavn Kommune et spørgsmål om, at kommunens planlægningsindsats skal være med til at skabe ressourcer og ikke blot forvalte dem, der er.

En anden markant ændring af planlægningen i Frederikshavn er den del af planprocessen, der indebærer involvering af eksterne aktører. Siden værftslukningen har samarbejdet mellem kommunen og erhvervslivet været tæt, og man har fra kommunens side forsøgt at være fleksibel for at sikre en positiv erhvervsudvikling. De store kulturelle byggerier i Frederikshavn, bl.a. Det Musiske Hus og Arena Nord, er blevet til på baggrund af offentlige investeringer og partnerskaber med interesseorganisationer og erhvervsliv.

I konkrete projekter er der ofte en tidlig inddragelse af mange aktører, men der er dog ofte tale om en forholdsvis lukket proces, hvor kommunen er meget selektiv i sin udvælgelse af interessenter. I stedet udnyttes inddragelse og skabelse af netværk strategisk til at opnå en løsning. Et eksempel på det er den store indsats, der bliver gjort i øjeblikket for at involvere unge mennesker i byens udvikling. Kommunen har det problem, at der opleves en nettoaflytning, samt at uddannelsesniveaulet er for lavt. Derfor rettes der en række tiltag, f.eks. UNGwelt og Ambitionsfabrikken, mod ressourcestærke unge, som man dels får til at hjælpe med idéer til udvikling af byen og dels forsøger at koble sammen med erhvervslivet, så de unge bliver interesserede i at vende tilbage efter endt uddannelse. På den måde oplever de unge at have indflydelse på udformningen af byen, og kommunen bliver gjort opmærksom på, hvad der skal til for at tiltrække den målgruppe. Man kan således sige at processen ikke har nogen tabere, i det mindste ikke blandt de involverede. Ungeindsatsen er en dobbeltrettet netværksproces, hvor den strategiske inddragelse af aktører er benyttet som værktøj til at løse et konkret problem.

Det mest tydelige tegn på, at Frederikshavn forsøger at fremme den generelle borgerinddragelse, er etablering af Frederikshavnerrummet. Her har borgerne mulighed for at se projektskitser og modeller, og de kan desuden give deres mening til kende. Frederikshavnerrummet ændrer dog ikke ved det overordne-

de indtryk, at involveringen af eksterne aktører benyttes mere som strategiske netværksdannelser end til at sikre en bred forankring af beslutninger.

Frederikshavn Kommune har øget kommunikationsindsatsen og dermed sat fokus på byens identitet og image. Det har bl.a. udmøntet sig i en imageundersøgelse og en kommunikationsstrategi. De officielle dokumenter har ikke haft en afgørende direkte indflydelse på byen, men hele processen omkring skabelsen af en ny identitet affødte slagordet "Fra værftsby til værtsby". Det har været med til at påvirke byforståelsen hos såvel borgere som omverdenen. Der arbejdes kontinuerligt med den kommunale kommunikationsindsats i kraft af et tæt samarbejde med den lokale kommunikationsvirksomhed Tankegang a/s.

For at forstå forandringsprocesserne i Frederikshavn Kommunes tilgang til planlægningen er det vigtigt at skitsere indflydelsen fra lokale historiske og strukturelle begivenheder. Det er igennem rapporten blevet tydeligt, at krisen med værftslukning og afvikling af det toldfrie salg har haft stor betydning for Frederikshavn og byens borgere. Sporene skræmmer og derfor ønskes handling og dynamik af frygt for at komme til at stå i stampe igen. Byen kæmper også stadig med nettofraflytning og en arbejdsløshed, der er over landsgennemsnittet. Det er ikke ukendte problematikker i yderområderne, hvor mange andre byer end Frederikshavn har nogle af de samme udfordringer. Derfor har borgmester Erik Sørensen for nylig udtalt sig til Politiken omkring Frederikshavns placering: *Jeg ville hellere have ligget i trekantsområdet, hvor folk strømmer til, uanset hvad de gør* (Strøyer, 2007). Udfordringerne betyder under alle omstændigheder, at vilkårene for planlægningen er anderledes i Frederikshavn end i byer med tilflytning og et højt uddannelsesniveau.

Nu blev værftslukningen og afviklingen af det toldfrie salg lige omtalt som lokale forhold. Det er dog en sandhed med modifikationer, da hændelserne henholdsvis beror på en global erhvervstendens og en EU beslutning. Det illustrerer tydeligt, hvilken international samfundsudvikling planlægningen skal agere i. Generelle samfundstendenser har en stor betydning for planlægning og derfor blev casestudiets resultater sammenholdt med samfundsudviklingen og planlægningsteorier i analysens tredje del, der havde til hensigt at komme med bud på, hvad forandringerne i planlægningen er et udtryk for.

Forandringerne i Frederikshavn Kommunes byplanlægning hænger tæt sammen med den igangværende samfundsudvikling. Dagens samfund karakteriseres i dag som globaliseret og komplekst, og byen har fået en vigtig økonomisk rolle som drivkraften for vækst og udvikling i regioner og nationer. Det har bl.a. andet betydet et skift i byforståelsen, hvor der tidligere har været en tendens til en social og velfærdssikrende planlægning, er tendensen nu en mere pro-aktiv

rolle i erhvervsudviklingen. En udvikling, der bl.a. kan aflæses af Frederikshavn Kommunes omfattende investeringer i byrumsudvikling og særligt kulturelle byggerier.

Den kommunale organisation har gennem en længere periode bevæget sig væk fra enhedsforvaltningen. Det har betydet en uddelegering af ansvar og beslutninger, som er blevet overtaget af formelle eller uformelle netværksdannelser. Desuden er grænserne blevet mere løse mellem det offentlige og private. Frederikshavn Kommune indgår i mange partnerskaber og netværk med erhvervslivet og andre aktører. Der kan altså genfindes tegn på et skift i bystyringen fra en hierarkisk government tankegang til mere en mere netværksbaseret governance.

Det komplekse samfund har betydet, at tanken om fysiske helhedsplaner er næsten opgivet. I stedet er projektplanlægning en udbredt metode til at gennemføre den fysiske side af planlægningen. Kommunens opgave er at formulere overordnede mål og visioner, der er afløseren for helhedsplanerne. Det betyder, at Kommunen får en anden rolle i planlægning. Før var fagligheden i fokus, men i dag kræves mange forskelligartede kompetencer som konsulenter og mediatorer.

Kompleksiteten og særligt differentieringen i samfundet gør det svært at identificere et fælles hensyn, som man ellers tidligere har vægtet højt i planlægningen. Det erkendes, at man ikke kan indsamle informationer og analysere sig ud af alt, men er nødt til at træffe beslutninger på et usikkert grundlag. En fælles byforståelse kan være en hjælp til at skabe helhedsbilleder i planlægninger, og her prøver Frederikshavn kommune bevidst at ændre mentaliteten hos borgerne vha. af kommunikation og planlægning.

Planlægningsforandringer i Frederikshavn indebærer således både ændringer i bystyringen og byforståelsen. Forandringerne kan i vid udstrækning forklares med gældende teorier om planlægning og samfundet generelt, hvilket indikerer, at omstillingen er et udtryk for globale megatrends. Dog har Frederikshavn sine egne særpræg som følge af lokale forhold og aktører.

## 8.2 Vurdering

I spørgsmålet om man kan generalisere ud fra én case, argumenterede Flyvbjerg (1991) for, at det var muligt, når casen var tilstrækkeligt strategisk udvalgt. Hvis man antager, at der ved valget af Frederikshavn er fundet en tilstrækkeligt velegnet case, burde man kunne overføre forholdene til andre kommuner. I kraft af den gode overensstemmelse mellem mange af de fremherskende teorier på planlægningsområdet og resultaterne fra Frederikshavn

kan man udlede, at der er tale om generelle tendenser. Med hensyn til generaliseringen af den konkrete praksis, som den blev dokumenteret i Frederikshavn, er det mere tvivlsomt, om det er muligt. Selv om kommunerne påvirkes af de samme overordnede tendenser, er det langt fra sikkert, at praksis udformer sig som i Frederikshavn. Med hensyn til anvendelsen af dette casestudie til generaliseringer må der derfor være tale om at se på overordnede strømninger og tendenser. Kommunernes vilkår og praksis er så forskellige, at der ikke kan identificeres en enkel årsagssammenhæng mellem påvirkning fra samfundet og udmøntning i praksis.

Hvis dette projekt havde været udført inden for en større tids- og ressource-ramme kunne en anden runde empiriindsamling have bidraget til yderligere forståelse og detaljerigdom i studiet af casen. Ved at vende tilbage med supplerende interviews kunne udsagnene fra første interviewrunde konfronteres med de øvrige respondentes holdninger, hvilket eventuelt kunne have nuanceret visse forhold og måske påvist nye aspekter.

Der kunne også være tale om en udvidelse af projektets formål. Projekts nuværende problemstilling har lagt op til at dokumentere forandringer og koble dem med generelle tendenser med en relativ nøgtern tilgang. Med det materiale, der nu foreligger, vil det således være en oplagt genstand for videre analyse at påpege udfordringer og muligheder i den påviste udvikling. Det ville da være muligt at kunne udpege eventuelle anbefalinger og faldgruber i den nye planlægning.



## Kildeliste

# Kildeliste



## Kildeliste

Arena Nord (2007). Arena Nords hjemmeside: [www.arenanord.dk](http://www.arenanord.dk).

Birkemose, J. (2007, 27/09). Fra skibsværfter til skibakker og palmestrande. Ugebrevet A4, 12.

Blakeley, G. (2005). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 31 (2), april 2005, 149-165.

Bogason, P. (2003). Den organisatoriske fragmentering af bystyret. I K. Sehested: *Bypolitik – mellem hierarki og netværk* (pp.198-219). Danmark: Akademisk Forlag.

Christensen, J. (2007, 13/06). Personligt interview med Formanden for Plan- & Miljøudvalget i Frederikshavn Kommune John Christensen.

Christensen, O. R. (2007, 19/06). Personligt interview med gymnasielærer og aktiv borger Ole Riber Christensen.

Christiansen, K. (2007, 11/06). Personligt interview Formanden for Erhvervsrådet i Frederikshavn Kommune Kaj Christiansen.

Coaffe, J. & Healey, P. (2003). "My Voice: My Place": Tracking Transformations in Urban Governance. *Urban Studies*, 40 (10), september 2003, 1979-1999.

Danmarks Statistik (2007). Danmarks Statistikbanks hjemmeside: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).

Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond : liberals, critics, contestations*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Desfor, G. & Jørgensen, J. (2003). Flexible Urban Governance. The Case of Copenhagen's Recent Waterfront Development. *European Planning Studies*, 12 (4), juni 2004, 479-495.

Flensburg, T. & Thomsen, P. B. (1997, 04/12). Frederikshavn uforberedt på Danyard-lukning. Aktuelt.

Florida, R. (2001). *The Rise of the Creative Class*. New York: BasicBooks.

Florida, R. (2005). *Den kreative klasse – og hvordan den forandrer arbejde, fritid, samfund og hverdagsliv*. Århus. Forlaget Klim.

Flyvbjerg, B. (1988). Case studiet som forskningsmetode. Aalborg, DK: Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitetscenter.

Flyvbjerg, B. (1991) *Rationalitet og Magt I*. Danmark: Akademisk Forlag.

- FME (2007) Frederikshavn Maritime Erhvervsparks hjemmeside: [www.fme.dk](http://www.fme.dk).
- Fora (2005). Erhvervsstrategi Trekantsområdet – fra industriel succesregion til førende klyngeøkonomi. Fra: [www.trekantomraadet.dk/p6.asp](http://www.trekantomraadet.dk/p6.asp).
- Frederikshavn Event (2007). Frederikshavn Events hjemmeside: [www.frhevent.dk](http://www.frhevent.dk).
- Frederikshavn Kommune (1989). Kommuneplan 1987-1998. Vedtaget af Frederikshavn Byråd 18. december 1989.
- Frederikshavn Kommune (1997). *Bolig og Bosætningspolitik*.
- Frederikshavn Kommune (2000). *Frederikshavn-området mod 2005*.
- Frederikshavn Kommune (2001). *Kommuneplan for Frederikshavn Kommune år 2001-2012*. Teknisk Forvaltning, juni 2001.
- Frederikshavn Kommune (2003). *Strategisk redegørelse for Frederikshavn Kommune*. Vedtaget af Frederikshavn Byråd 15. december 2003.
- Frederikshavn Kommune (2005a). *Helhedsplan for Frederikshavn Havn*. Kommuneplantillæg nr. 56.
- Frederikshavn Kommune (2005b). *Planer – Planer – Planer*. Notat af 4/1 2005 fra Frederikshavn Kommune.
- Frederikshavn Kommune (2007a). Frederikshavn Kommunes hjemmeside: [www.frederikshavn.dk](http://www.frederikshavn.dk).
- Frederikshavn Kommune (2007b). *Strategikort*. Kommunikationsmateriale fra Frederikshavn Kommune.
- Friedman, J. (2004). Strategic Spatial Planning and the Longer Range. *Planning Theory & Practice*, 5 (1), marts 2004, 49-67.
- Gaardbo Comm. (2004). Kommunikationsstrategi Frederikshavn, 2005.
- Hajer, M. A. & Wagenaar, H. (2003) *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hansen, T. K. (2003). Imageundersøgelse. Frederikshavn Kommune, 2003.
- Healey, P. (2002). On Creating the 'City' as a Collective Resource. *Urban Studies*, 39 (10), 1777-1792.
- Healey, P. (2004). Creativity and Urban Governance. *Policy Studies*, 25 (2), 87-102.
- Hildebrandt, S. (2004). Byledelse. *Byplan*, 56 (1/2), april 2004, 18-19.

Hjørring Kommune (2007). Hjørring Kommunes hjemmeside:

[www.hjoerringkom.dk](http://www.hjoerringkom.dk).

Isen, M. (2007, 26/04) Turistforening opfordrer til lokalt samarbejde omkring Palm City. Nordjyske Stiftstidende Frederikshavn, 3.

Jensen, E. H. (2006). Leder: Fornyelse af planlægningen. *Byplan Nyt*, 4 (3), juni 2006, 3

Jensen, E.H., Jørgensen, K. & Skovbro, A. (2006). Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen. Realдания & Miljøministeriet, juni 2006.

Jentsch, M. (2007, 11/06). Personligt interview med Teknisk Direktør i Frederikshavn Kommune Michael Jentsch.

Jochumsen, B. (2007, 23/05). Personligt interview samt efterfølgende e-mailkorrespondance med planlægger og projektmedarbejder i Frederikshavn Kommune Bente Jochumsen.

Kej, K. & Kvist, M. (2004) At brande en kommune. Kommunikatøren, 3. Dansk Kommunikationsforening. Hentet 24. april 2007 fra [www.kommunikationsforening.dk/Menu/Viden+og+v%c3%a6rkt%c3%b8jer/Kommunikat%c3%b8ren/2004/Nr.+3+-+2004/At+brande+en+++kommune](http://www.kommunikationsforening.dk/Menu/Viden+og+v%c3%a6rkt%c3%b8jer/Kommunikat%c3%b8ren/2004/Nr.+3+-+2004/At+brande+en+++kommune).

Kristensen, J. H. (2004). *Forslag til forenkling af kommunens samlede initiativer indenfor erhvervsservice, strategier, planer, rapporter etc.* Brev af 26/4 2004 til Byrådet i Frederikshavn Kommune.

Kristoffersen, M. (2003). 14 års erfaring med strategisk planlægning. *Byplan*, 55 (3), juni 2003, 110-116.

Landry, C. (2000) *The Creative City: a toolkit for urban innovators*. London, UK: Earthscan Publications Ltd.

Lauritzen, T. & Flensburg, T. (1996, 15/07) Toldfrie tømmermænd. Aktuelt, 12.

LBK nr. 1060 af 24/10/2006. Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse.

Light Visions (2007). Light Visions Frederikshavn. "Lysfestival" og "Innovationscenter". Fra [www.lightvisions.dk](http://www.lightvisions.dk).

Lund, D & Riisom, P. (2004). Leder. *Byplan*, 56 (1/2), april 2004, 1.

Madsen, M. L. (2004). Årets by 2004 tog et strategisk valg. Dansk Byplanlaboratorium. Fra

[www.byplanlab.dk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=127&Itemid=171](http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=127&Itemid=171)

Morthensen, L. (2007, 12/07). Telefonsamtale med planlægger i Frederikshavn Kommune Lene Morthensen.

Miljøministeriet (2006). Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår. Landsplanredegørelse 2006. Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet, 2006.

Niras (2001). *Strategi og kommuneplan – kommuneplanlægning som politisk værktøj*. Temabrev, oktober 2001. Niras Konsulenterne. Hentet 29. maj 2007 fra [http://www.niras.dk/upload/kon\\_strategi\\_og\\_komplan.pdf](http://www.niras.dk/upload/kon_strategi_og_komplan.pdf).

Odense Kommune (2004). Vision Odense. Odense Kommune, marts 2004.

Olesen, T. & Østergaard, M. (2006). Place Branding. Communicaiders. Hentet 14. marts 2007 fra

[http://www.communicaiders.dk/communicaiders/artikel\\_place\\_branding.pdf](http://www.communicaiders.dk/communicaiders/artikel_place_branding.pdf).

Orskov Yard (2007). Orskov Yards hjemmeside: [www.orskovyard.dk](http://www.orskovyard.dk).

Pløger, J. (2004). Planlægning i en kompleks og plural verden – og for den meningsfulde by. I Andersen & Andersen (red.): SBI 2004:01: *Den mangfoldige by. Opløsning, oplevelse, opsplittning* (pp. 186-197). Statens Byggeforskningsinstitut.

Reddersen, J. (2006). Konkurrence eller samarbejde? Byplan Nyt, 4 (3), juni 2006, 12-15.

Riisom, P. (2004a) Interview med Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsen, *Byplan*, 56 (1/2), april 2004, 6-8.

Riisom, P. (2004b) Byen i midten af riget. *Byplan*, 56 (1/2), april 2004, 20-23.

Riisom, P. & Kolbye, P.D. (2004). Richard Florida og det fjerde "T" – bykvalitet. *Byplan*, 56 (1/2), 12-13.

Regeringen (2006). Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtige initiativer. Regeringen, april 2006.

Ritzau. (1998, 24/01) Stop for skattefrit salg bliver en dyr affære for Nordjylland. Berlingske Tidende, Erhverv, 3.

Sehested, K. (2003a). Bypolitik mellem hierarki og netværk. I K. Sehested: *Bypolitik – mellem hierarki og netværk* (pp. 9-41). Danmark: Akademisk Forlag.

- Sehested, K. (2003b). Nye planlæggerroller i byens netværksstyring. I K. Sehested: *Bypolitik – mellem hierarki og netværk* (pp. 165-197). Danmark: Akademisk Forlag.
- Skovbro, A. (2003) Nytænkning og planstrategier. *Byplan*, 55 (3), juni 2005, 97 – 101.
- Strøyer, R. (2007, 05/07) Danskere strømmer til provinsbyer. Politiken. Hentet d. 6. juli 2007 fra [www.politiken.dk](http://www.politiken.dk).
- Sørensen, C. (2007, 19/06). Personligt interview med Direktør i Tankegang a/s Casper Sørensen.
- Sørensen, E. (2007, 13/06). Personligt interview borgmester i Frederikshavn Kommune Erik Sørensen.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. København, DK: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, K. L. (2007, 12/04): Flere højhuse i Vejle. P4 Trekanten. Fra [www.dr.dk/Regioner/Trekanten/Nyheder/Vejle/2007/04/12/171450.htm?wb\\_c\\_purpose=updatehttp%3Ab.dk](http://www.dr.dk/Regioner/Trekanten/Nyheder/Vejle/2007/04/12/171450.htm?wb_c_purpose=updatehttp%3Ab.dk).
- Sørensen, M. P. & Christiansen, A. (2006). *Ulrich Beck - Risikosamfundet og det andet moderne*. Århus, DK: Aarhus Universitetsforlag.
- Tankegang (2007). Nye metoder skaber nye ideer. *Tankegang*. 16, 5.
- Toppen af Danmark (2007). Historien om Frederikshavn. Fra <http://www.toppenafdanmark.dk/dk/Frederikshavn/lokalside131.aspxb>.
- Tordenskiold (2007). Fonden Tordenskiold / Byprojekt Tordenskiolds hjemmeside: [www.tordenskiold.dk](http://www.tordenskiold.dk).
- Uldall, M. (2003) Strategisk planlægning. *Byplan*, 55 (3), juni 2003, 90-95.
- Vigar, G., Graham, S. & Healey, P. (2005). In Search of the City in Spatial Strategies: Past Legacies, Future Imaginings. *Urban Studies*, 42 (8), juli 2005, 1391-1410.
- Vintersborg, K. (2004). Landsplanafdelingens rolle i byernes udvikling. *Byplan*, 56 (1/2), 9-11.
- Wichmann, S. (1999, 18/05). Danyard-værftet bliver nu til et udlejningsselskab. Berlingske Tidende, Erhverv, 3.
- Wikipedia (2007). *Blue Ocean Strategy*. Fra [http://en.wikipedia.org/wiki/Blue\\_Ocean](http://en.wikipedia.org/wiki/Blue_Ocean).



## Kildeliste

Det gode liv på Vestkysten (2007). Hjemmeside for bosætningsprojektet for Hvide Sande, Thorsminde, Thyborøn og Hanstholm: [www.bopaavestkysten.dk](http://www.bopaavestkysten.dk).

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Århus Kommune (2007, 16/04). Vinderprojekt når nye højder. Fra [www.aarhuskommune.dk/portal/vinderprojekter\\_de\\_bynaere\\_havnearealer](http://www.aarhuskommune.dk/portal/vinderprojekter_de_bynaere_havnearealer)





# Appendiks A



## Appendiks A

### Interviewguide

#### Indledning, den interviewedes rolle

Hvad har din/din organisations rolle været i Frederikshavns forandringsproces?

Hvad er din/din organisations rolle i den nuværende planlægning?

Hvilken rolle skal kommunen spille i udviklingen/planlægningen af byen? Gør den det nu?

#### Planprocessen, inddragelse af aktører

Hvordan har Frederikshavns nye udfordringer påvirket planlægningen mht. såvel konkrete tiltag som planprocessen?

Hvordan er plansystemet i Frederikshavn blevet tilpasset til byens forvandling?

Hvordan bliver borgere og interesseorganisationer inddraget i planlægningen?

Er det muligt for alle at involvere sig og er processen og strategien tydelig/gennemskuelig?

Hvordan fungerer kommunens samspil med øvrige aktører? Er der tilstrækkelig inddragelse af borgere, erhvervsliv, interesseorganisationer osv.?

Hvem bestemmer, hvilken retning Frederikshavn skal i? (politikere, embedsmænd, erhvervsliv, borgere)

Hvordan og især af hvem opbygges visionerne er det politikerne, borgerne, administrationen?

Hvad er din vurdering af planprocessen? (tilfredsstillende, mangelfuld, i forandring, ændret over tid)

Hvordan er systemet omkring planlægningen og den strategiske udvikling af byen?

#### Strategisk indhold, vision, identitet

Hvordan vurderer du behovet for om Frederikshavn opfattes som enten et sted hvor der sker noget eller om det er tydeligt hvilken retning byen bevæger sig?

Hvordan er din opfattelse af Frederikshavns samlede planlægning? Er der en rød tråd der peger i en bestemt retning eller er det projekter der bestemmer udviklingen, som de dukker op?

Hvad er fællesnævneren i Frederikshavns planlægning? Hvad binder de mange initiativer sammen?

Er det i tilstrækkelig grad lykkedes for Frederikshavn at skabe sig en ny identitet efter værftslukningerne?

Fra jeres kommunikationsmateriale kan man læse at "Forkromede strategier og fasttømrede handlingsplaner kvæler den kreativitet, som er en forudsætning for at skabe de originale idéer. Men bevidst og professionel satsning på egne styrker frigør energien." Er det i det lys Frederikshavns planlægning skal forstås? Og hvordan styrer man så processen og sikrer sig at borgere og virksomheder kan se sammenhænge og fælles visioner?

### **Udfordringer, konkurrencesituation**

Hvordan opleves konkurrencen med andre byer i Frederikshavn?

Hvordan ser man på andre nordjyske byer som Hjørring og Hirtshals? (Primært konkurrenter eller samarbejdspartnere)

Hvad er den største udfordring i Frederikshavn lige nu? (sammenlægning, planprocesser (bystyring), fysiske og kommunikative forandringer (byforståelse))

## **Interviewpersoner**

### **Bente Jochumsen**

Planlægger i Frederikshavn Kommunes Projekt- og Kommunikationssekretariat.

### **Kaj Christiansen**

Formand for Erhvervsrådet i Frederikshavn Kommune og Direktør for Frederikshavn Maritime Erhvervspark.

### **Michael Jentsch**

Teknisk direktør i Frederikshavn Kommune.

**John Christensen**

Formand for Plan- og Miljøudvalget og Administrerende direktør i marketingvirksomheden Dafolo.

**Erik Sørensen**

Borgmester i Frederikshavn Kommune.

**Casper Sørensen**

Direktør i kommunikationsvirksomheden Tankegang a/s.

**Ole Riber Christensen**

Gymnasielektor og aktiv borger i planlægningsdebatten i Frederikshavn.

**Jens Petersen**

Forhenværende kommuneingeniør og aktiv borger i planlægningsdebatten i Frederikshavn.

**Rekvisition af interview**

Forfatteren er i besiddelse af samtlige komplette interview i såvel digital lydform samt transskriberet tekstform.



